

Hacia una nueva cultura de la defensa en España

Inmaculada C. Marrero Rocha

Documento de Trabajo 11/2007



Inmaculada C. Marrero Rocha

Doctora en Ciencia Política y en la actualidad profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada. Cursó estudios de posgrado en el Institut de Hautes Études Internationales de la Universidad de Ginebra. Ha sido becaria Fulbright en el American Studies Institute en la Universidad de Delaware (EE UU). Tiene experiencia profesional en instituciones extranjeras como el European Institute of Public Administration de Maastricht (Holanda) y en el Geneva Center for Security Studies de Ginebra (Suiza). Profesora invitada en el Smith College de Massachussets (EE UU), la Loyola School of Law de Los Ángeles, CA (EE UU) y la Universidad de Stetson (Florida). Entre sus publicaciones destacan: *Armas nucleares y Estados proliferadores* (Universidad de Granada, Granada, 2004); *El discurso jurídico-internacional en los debates del Congreso de los Diputados: los casos de Kosovo y la Guerra de Iraq* (Revista Española de Derecho Internacional, nº 1, 2005); *Desarme nuclear en el nuevo contexto de seguridad* (Tiempo de Paz, nº 74, 2004); *La lucha contra el terrorismo internacional y los cambios en la estrategia de no proliferación y desarme de EE UU* (Afers Internacionals, nº 63, 2004); *The Implications of Spanish-Moroccan Governmental Relations For Moroccan Immigrants In Spain* (European Journal of Migration and Law, nº 3, 2005) o *US-Spain Security Relations after 9/11 en The War on Terror and US Bilateral Relations*, Palgrave, London 2006.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Inmaculada C. Marrero Rocha

ISBN: 978-84-96653-76-4

Depósito Legal: M-33106-2007

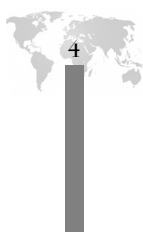


Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	10
1. Las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad y la defensa de España	12
2. Factores condicionantes de los niveles de cultura de la defensa en España	17
2.1 Los factores estructurales	18
2.2 Los factores coyunturales	21
3. Análisis de la política de promoción de la cultura de la defensa	26
4. Propuestas para mejorar la política de cultura de la defensa en España	43
5. Conclusiones	53

Siglas

CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
DIGERINS	Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa
INCIPE	Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte



Abstract

A pesar de los esfuerzos de adaptación y modernización de nuestras Fuerzas Armadas y de los nuevos tipos de misiones que afrontan, los españoles no muestran gran interés sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa, y tampoco apoyan un incremento de los presupuestos defensivos. Este informe examina las razones que explican el escaso nivel de cultura de la defensa entre la ciudadanía española y las posibilidades de actuar sobre este tipo de causas para neutralizar sus efectos. Igualmente, analiza la política de promoción de cultura de la defensa que se desarrolla en el marco del Ministerio de Defensa, y pone de manifiesto cuáles son sus principales deficiencias y debilidades. A partir de ahí ofrece una serie de recomendaciones destinadas a mejorar su diseño para que redunde en un incremento de la cultura de la defensa en España.

In spite of the efforts towards adaptation and modernization made by our Armed Forces together with the new kind of missions they deal with, Spanish people don't show much interest in questions related to security and defense and so they don't support security budget increases either. This paper examines the reasons for the reported low level of "defense culture" among the Spanish citizenry and the possibilities open to work on these sort of reasons in order to offset its effects. Likewise, this report analyzes the "defense culture" policy promoted by the Defense Ministry with the aim of highlighting its main deficiencies and weaknesses. In the last part, it offers some recommendations to improve the extant policy design and put up a new approach, which in turn should bring about an increase of the "defense culture" in Spain.

Resumen ejecutivo

Las Fuerzas Armadas españolas han pasado a convertirse en un instrumento fundamental para la proyección internacional de España y, también, para contribuir a la paz y seguridad internacionales. Aunque ello ha propiciado una mejora sustancial de la imagen de las Fuerzas Armadas en nuestro país y una valoración cada vez más positiva como institución, sin embargo, todavía persiste un desinterés sobre los asuntos relacionados con la seguridad y defensa y un desconocimiento de la labor que desarrollan nuestras Fuerzas Armadas dentro y fuera de las fronteras estatales. A este fenómeno se le denomina “escasa cultura de la defensa”.

El objetivo de este informe consiste en analizar las causas que provocan que los niveles de cultura de la defensa entre la ciudadanía española se encuentren lejos de satisfacer las expectativas de las instituciones políticas y de las propias Fuerzas Armadas, y en ofrecer una serie de propuestas que podrían mejorar esta situación. Para ello se analizan los factores que impiden que la ciudadanía tenga plena conciencia del valor de las funciones que desarrollan las Fuerzas Armadas y de sus necesidades presupuestarias para continuar trabajando. El informe identifica una primera categoría de causas que tienen una naturaleza estructural y que, por lo tanto, se han gestado en períodos anteriores de la historia política de España, pero sus efectos han perdurado en etapas sucesivas, generando una serie de imágenes y prejuicios sobre las Fuerzas Armadas y su función como institución del Estado. Los niveles de cultura de la defensa en España también se han visto enormemente condicionados por una segunda categoría de causas coyunturales que se han gestado recientemente. En este sentido, la confusión entre la ciudadanía sobre la naturaleza y el alcance de las funciones que hoy en día desarrollan las Fuerzas Armadas, la baja percepción de amenazas clásicas que demuestra la población, la carencia, durante un largo período de tiempo,

de un marco jurídico interno que regulase las condiciones y los límites de la participación española en misiones de paz, o el hecho de que no exista una coincidencia plena entre las principales fuerzas políticas sobre los elementos y objetivos básicos de la política exterior de España, lo que a veces contamina las decisiones que se toman en el ámbito de la seguridad y la defensa, son sin duda factores que contribuyen a perpetuar unos escasos niveles de cultura de la defensa.

El informe también examina los ámbitos más importantes de la política de promoción de la cultura de la defensa que lleva a cabo el Ministerio de Defensa con objeto de hacer llegar a la sociedad civil el interés por los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa, contrarrestando así las consecuencias de esos factores que trasladan una imagen individual y como institución de las Fuerzas Armadas anticuada. En concreto, son siete los ámbitos que se han sometido a examen: el esquema orgánico-funcional, la planificación, la coordinación, la ejecución, el control financiero, la evaluación y la comunicación. Las deficiencias y debilidades identificadas en estos siete ámbitos tienen especialmente consecuencias en la calidad, claridad e inmediatez del mensaje que llega a la ciudadanía sobre nuestras Fuerzas Armadas, ya que afectan básicamente al cauce por el que la información se forma, se gestiona y se transmite, y también al contenido del mensaje que se intenta comunicar, impidiendo así contrarrestar aquellos factores que contribuyen a mantener unos niveles de cultura de la defensa inferiores a los deseados.

El informe pone de manifiesto la necesidad de un replanteamiento y una revisión de muchos de los ámbitos de la política de promoción de la cultura de la defensa con objeto de corregir, en primer lugar, las deficiencias en su esquema orgánico-funcional, que impiden afrontar todas las tareas asignadas a la Dirección General de Relaciones Institucionales e imposibilita la comunicación de las actividades ejecutadas bajo la autoridad de este órgano. En segundo lugar, otro de los mayores problemas de la política de promoción de cultura de la defensa radica en los deficientes mecanismos de coordinación con los que cuenta la Dirección General de Relaciones Institucionales y que proporcionan a las subdirecciones generales que de ella dependen y a los órganos de los dos Ejércitos y la Armada con competencias en materia de cultura de la defensa una situación de autonomía y descoordinación, tanto en la fase de planificación como en la de ejecución. En tercer lugar, una de las medidas más importantes que debe afrontarse consiste en el reforzamiento de la autoridad del director general de la Dirección General de Relaciones Institucionales, de manera que recupere la dirección de la elaboración, ejecución y control sobre todas las actividades que se desarrollan en materia de promoción de la cultura de la defensa por parte de los órganos que de esta Dirección dependen. En cuarto lugar, es conveniente revisar y actualizar el Plan Director para que puedan establecerse prioridades

geográficas y sectoriales dependiendo de los índices de cultura de la defensa que presentan cada una de las comunidades autónomas y de los ámbitos que han sido objeto de un menor número de acciones en el marco de la promoción de la cultura de la defensa. En quinto lugar, como cualquier otra política pública, la promoción de la cultura de la defensa necesita contar con un procedimiento de evaluación periódico. En sexto lugar, es necesario que el Ministerio colabore con otras Administraciones públicas que tienen competencias en los ámbitos donde van a ejecutarse muchas de las acciones en esta materia de promoción de la cultura de la defensa. Finalmente, debe diseñarse una estrategia de comunicación de imagen que sea capaz de llegar al mayor número de sectores de población y que ofrezca un mensaje claro y real del perfil actual del militar español y de las Fuerzas Armadas.

Introducción

Las Fuerzas Armadas españolas han sido una de las instituciones del Estado que con mayor rapidez y éxito se han adaptado al cambio de las circunstancias políticas de España desde la transición democrática, afrontando una importante revisión de sus funciones y preparación, y asumiendo tareas cada vez más dispersas geográficamente y que entrañan una gran complejidad funcional. Aunque estas circunstancias han propiciado una mejora sustancial de la imagen de las Fuerzas Armadas en nuestro país y una valoración cada vez más positiva como institución, sin embargo, todavía persiste un desinterés sobre los asuntos relacionados con la seguridad y defensa y un desconocimiento de la labor que desarrollan nuestras Fuerzas Armadas dentro y fuera de las fronteras estatales. A este fenómeno se le denomina “escasa cultura de la defensa”.

El objetivo fundamental de este informe consiste en analizar las causas que provocan que los niveles de cultura de la defensa entre la ciudadanía española se encuentren lejos de satisfacer las expectativas de las instituciones políticas y de las propias Fuerzas Armadas, además de ofrecer una serie de propuestas que podrían mejorar esta situación. En este sentido, la primera parte del informe se dedica al análisis de la ampliación de las funciones de las Fuerzas Armadas, sobre todo en aspectos relacionados con la seguridad y no sólo con el concepto tradicional de defensa. Igualmente, se ponen de manifiesto las dificultades que subyacen a la hora de comunicar a la sociedad las nuevas dimensiones de las funciones de las Fuerzas Armadas, debido a su complejidad y amplitud. Por ello, se apela por un mensaje actual y completo, a la vez que sencillo, capaz de trasladar a la ciudadanía la importante labor que desarrollan las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad y la defensa de España y contribuir a la paz y la seguridad internacionales. En un segundo apar-

tado, se abordan una serie de factores de carácter histórico-estructural y otros de carácter coyuntural que, de alguna manera, distorsionan la imagen actual de nuestras Fuerzas Armadas e impiden que la ciudadanía desarrolle niveles más altos de cultura de la defensa y tenga conciencia del valor de las funciones que desarrollan y de sus necesidades presupuestarias para continuar trabajando.

En un tercer apartado se examinan los ámbitos más importantes de la política de promoción de la cultura de la defensa que lleva a cabo el Ministerio de Defensa con objeto de hacer llegar a la sociedad civil el interés por los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa y el reconocimiento de la importante labor que desarrollan las Fuerzas Armadas, neutralizando así las consecuencias de esos factores que perpetúan una imagen individual y como institución de las Fuerzas Armadas anticuada, y limita el aumento de la cultura de la defensa en España.

En cuarto lugar, partiendo de la identificación de las debilidades que presenta la política de promoción de la cultura de la defensa, se recogen una serie de propuestas destinadas a replantear, reforzar, revisar o modificar algunos de los ámbitos que muestran mayores deficiencias, debilidades o fallos. Finalmente, el informe ofrece una serie de conclusiones, en las que se destacan las áreas en las que resulta más urgente afrontar algunos cambios en la promoción de la cultura de la defensa en España.

1. Las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad y la defensa de España

En la última década hemos asistido a una revisión integral de los conceptos “seguridad y defensa”, especialmente en Estados occidentales como el nuestro. Esa revisión ha conllevado el abandono de la utilización indistinta de ambos conceptos, tradicionalmente identificados con el mantenimiento de la integridad territorial del Estado y de su independencia política mediante la utilización de los instrumentos militares. Aunque la protección de las fronteras estatales ante un hipotético ataque militar continúa siendo un objetivo fundamental de la política de defensa del Estado y la razón de ser de las Fuerzas Armadas, en los últimos tiempos esta función ha adquirido un carácter cada vez más residual, especialmente en el caso de naciones como España, que no sufre ningún tipo de amenaza militar directa por parte de otro Estado o coalición de Estados que requiera una actuación militar defensiva de corte clásico. Además, el concepto de seguridad, que durante la época de la Guerra Fría solía equipararse al concepto de defensa, se ha redimensionado y ampliado hasta llegar a adquirir un contenido tan amplio como la consecución y el mantenimiento de las condiciones económicas, sociales, políticas y medioambientales apropiadas para el desarrollo y progreso de la comunidad nacional o estatal. Son muchas las amenazas o riesgos que, aunque tengan su origen incluso en áreas geográficas muy alejadas del territorio español, pueden llegar, en mayor o menor medida, a alterar el desarrollo normal de las condiciones de vida de la ciudadanía española. Amenazas tales como el terrorismo islamista, el crimen internacional organizado, la inmigración ilegal, la degradación medioambiental, la pobreza y el subdesarrollo, las violaciones masivas de los derechos fundamentales o los conflictos internos han sido calificadas como riesgos o amenazas para la seguridad de España, como así se refleja en documentos gubernamentales como la Directiva de

la Defensa Nacional 1/2004, o en el concepto de seguridad desarrollado por la propia Unión Europea¹.

En el marco de la redefinición y ampliación del concepto de seguridad en el plano nacional, regional e internacional, las Fuerzas Armadas españolas han realizado y siguen realizando un enorme esfuerzo de adaptación y ampliación de sus actividades, que cada vez tienen una dimensión más internacional, mayor dispersión geográfica y una gran variedad funcional. Las nuevas misiones que desarrollan las Fuerzas Armadas españolas exigen un importante grado de adaptación al cambio de circunstancias durante la misión, altos niveles de especialización e interoperatividad, una gran capacidad de despliegue, además de importantes esfuerzos de coordinación y cooperación con unidades de otras fuerzas armadas, fuerzas policiales y agentes civiles². Estos nuevos estándares funcionales se han visto reflejados en muchas de las actuaciones de las Fuerzas Armadas en los últimos años, tanto en el territorio español como fuera del mismo. Se trata fundamentalmente de misiones en las que se hace frente a diversas amenazas para la seguridad a través de la utilización de instrumentos militares. Por ejemplo, dentro del territorio español destacan las labores de vigilancia y limpieza realizadas por las Fuerzas Armadas como consecuencia del desastre ecológico provocado por el Prestige³, la vigilancia de la vías férreas y de las estaciones de metro y de trenes de cercanías después de los atentados del 11 de marzo de 2004, las labores de protección civil durante la operación de rescate en el pueblo burgalés de

-
- 1 Como se señala en la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea: “Contrariamente a la abrumadora y evidente amenaza de la Guerra Fría, las nuevas amenazas no son meramente militares, ni pueden atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. La proliferación puede contenerse con los controles a la exportación y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo, haciendo frente asimismo a las causas políticas subyacentes. La lucha contra el terrorismo puede requerir una mezcla de medios de inteligencia, políticos, militares y otros. En Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden, e instrumentos humanitarios para hacer frente a las crisis inmediatas” (Estrategia de Seguridad de la Unión Europea: una Europa segura en un mundo mejor, Javier Solana, Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, aprobada en el Consejo Europeo de Tesalónica el 20 de junio de 2003).
 - 2 Según recoge la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, “nos encontramos, pues, dentro de un nuevo escenario estratégico en el que la política de seguridad demanda planteamientos novedosos y cambios de mentalidad, de un modo especial en lo que se refiere a la gestión de crisis y la resolución de conflictos y a la necesidad de adaptación de las Fuerzas Armadas a las circunstancias de cada momento.”
 - 3 En el caso de la catástrofe medioambiental del Prestige, la actuación de las Fuerzas Armadas de los dos Ejércitos y de la Armada alcanzó altos grados de coordinación y éxito. 25.000 efectivos, hombres y mujeres, fueron desplegados en las costas gallegas y 3.500 se mantuvieron en la alerta para su traslado entre 24 y 72 horas. En las labores de localización, vigilancia y limpieza participaron 14 buques, 11 aviones, 5 helicópteros y 100 vehículos. Hasta mayo de 2003 habían retirado 18.400 toneladas de chapapote y limpiado 1.000 m² de superficie rocosa (Véase Revista Española de Defensa, nº 182, 2003, pp. 131-5).

Santibáñez-Zarzaguda, etc.⁴. Fuera de las fronteras estatales las funciones de las Fuerzas Armadas españolas han sido aún más diversas funcionalmente, más exigentes y arriesgadas. En el marco de distintas misiones de paz, efectivos militares españoles han vigilado situaciones de alto el fuego, retirada de tropas, desarme, supervisión de procesos electorales, protección de las agencias civiles y ONG que actúan sobre el terreno, reparto de ayuda humanitaria de emergencia, reconstrucción de infraestructuras, atención sanitaria y educativa, rescates, etc., en las que en ocasiones ha sido necesario la disuasión armada e, incluso, el uso de la fuerza en legítima defensa o para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la misión.

En definitiva, las Fuerzas Armadas españolas han pasado a convertirse en un instrumento fundamental para garantizar la seguridad de la ciudadanía y también contribuir a la seguridad regional e internacional, además de constituir un importante elemento para la proyección internacional de España y asunción de compromisos en distintas organizaciones internacionales como Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea o la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa. Sin embargo, los esfuerzos de adaptación, modernización y la importante dimensión de seguridad de las actividades de las Fuerzas Armadas no se han visto traducidos en un interés, por parte de la sociedad civil, en conocer y valorar la contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad y defensa interna e internacional. Aunque la ciudadanía mantiene una valoración muy distinta de todas estas instituciones del Estado dependiendo de su eficacia para el mantenimiento del sistema democrático y de la forma en la que realicen las funciones que constitucionalmente tienen asignadas, en el caso de las Fuerzas Armadas, la opinión de los ciudadanos no parece regirse por los mismos parámetros que en el caso del resto de las instituciones del Estado.

Normalmente, la institución militar se sitúa en los puestos intermedios del *ranking* de valoración, mientras que los últimos puestos, frecuentemente, están ocupados por los partidos políticos, los sindicatos o las instituciones judiciales⁵. No obstante,

4 En el número 179 de la Revista Española de Defensa puede encontrarse toda la información relativa a estas labores de rescate. De cualquier manera, desde la creación de la Unidad Militar de Emergencias, con 4.310 efectivos y dependiente del jefe del Estado Mayor de la Defensa, las Fuerzas Armadas dejarán de realizar labores muy ocasionales en materia de catástrofes o emergencias graves para asumir de manera permanente un núcleo duro de funciones en este ámbito.

5 Juan Díez Nicolás elaboró un estudio de opinión de la ciudadanía sobre las principales instituciones durante siete años consecutivos (1991-1997). En dicho estudio, las Fuerzas Armadas ocupan el quinto lugar, después de la Corona, el Defensor del Pueblo, los ayuntamientos y el Tribunal Constitucional. Con una valoración inferior a la conseguida por las Fuerzas Armadas están los gobiernos autonómicos, la Iglesia, el Congreso de los Diputados, el Gobierno de la Nación, el Senado, las organizaciones empresariales, los sindicatos y, por último, los partidos políticos (Díez Nicolás, J. [1999], *Identidad Nacional y Cultura de la Defensa*, Ed. Síntesis, Madrid, pp. 161 y ss.).

las Fuerzas Armadas no suelen obtener una valoración inferior a la de otras instituciones por razones de ineficacia o lentitud, pero de lo que sí son objeto es de falta de consenso sobre cuáles son las funciones que realizan o deberían realizar y su concreta utilidad como institución para el Estado. Y como la valoración que la ciudadanía mantiene de las instituciones del Estado repercute a la hora de manifestar su conformidad con las asignaciones presupuestarias⁶, el incremento de los recursos económicos, materiales y humanos en el ámbito de la seguridad y la defensa sigue encontrando ciertas reticencias, de la misma manera que se cuestionan las tareas específicas a las que deben asignarse dichos recursos. Esta situación frecuentemente se explica como la consecuencia de una escasa cultura de la defensa, es decir, una falta de conocimiento sobre las funciones, actividades y utilidad de las Fuerzas Armadas y, en consecuencia, provoca una falta de conciencia de la defensa, entendida como las manifestaciones de la sociedad civil e incluso de otras instituciones estatales sobre la importancia de la institución militar para defender una serie de valores democráticos comunes, la integridad de nuestro Estado y su papel en la proyección exterior de España. En definitiva, se trata de pretender, simplemente, que la existencia de las Fuerzas Armadas sea asumida como una pieza natural de la vida democrática cuyo encaje no se cuestione continuamente. Para tal fin, las Fuerzas Armadas españolas, en los últimos treinta años, han afrontado una adaptación importante a cambios transcendentales en el plano interno y en el plano internacional, a pesar de no haber contado con recursos suficientes, el tiempo necesario, ni tampoco un apoyo político fuerte y consensuado.

Los indicadores más importantes de los niveles de cultura de la defensa provienen de estudios de opinión que periódicamente realizan instituciones públicas o privadas. En este sentido, el último de esos estudios en los que se ha abordado directamente la cuestión de la cultura de la defensa ha sido el realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas sobre la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas (VII) en 2007. Las conclusiones que de él pueden extraerse no son del todo halagüeñas, principalmente, porque sólo se percibe un leve incremento de la cultura de la defensa en España, que desde luego no muestra un alto grado de valoración de la ciudadanía hacia los cambios que han experimentado las Fuerzas Armadas, no sólo respecto a la imagen individual del militar, sino, también, por lo que respec-

6 Este diagnóstico de la situación ha sido asumido por el propio Ministerio de Defensa y, en concreto, por la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, cuando se afirma que: “Los sondeos de opinión y los análisis sociológicos realizados en España en los últimos años ponen de manifiesto una buena, incluso alta, valoración de las Fuerzas Armadas en la sociedad. Pero también es cierto que aparece acompañada de un cierto rechazo de nuestros ciudadanos a participar en la defensa y a las inversiones en armamento (...)” (Plan Director de cultura de la defensa aprobado por la Directiva nº 5/2002, de 11 de enero, del Ministro de Defensa, p. 2).

ta a la de la propia institución, especialmente por la dimensión de seguridad que han adquirido sus actividades, la variedad funcional de las mismas y su utilidad para la proyección internacional de España⁷. Esta situación obliga a realizar un replanteamiento de la cuestión, partiendo del análisis de los factores que originan tanto los bajos niveles de cultura y conciencia de la defensa en España como la continuidad de la situación, a pesar de las medidas que se han adoptado en este sentido. Igualmente, resulta necesario analizar las acciones que se han decidido y aplicado por parte de las instituciones públicas, especialmente del Ministerio de Defensa y de los dos Ejércitos y la Armada, para fomentar la cultura de la defensa y cuáles son las deficiencias o fallos que pueden identificarse tanto en su diseño como en su puesta en práctica, con el objeto de proponer una serie de medidas que puedan paliarlas y que, en definitiva, contribuyan a mejorar los niveles de la cultura de la defensa en España.

7 Incluso podría advertirse un leve descenso, en algunos ámbitos, del interés de la ciudadanía por las cuestiones de seguridad y defensa si comparamos los resultados obtenidos en el estudio La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas realizado en 2005 con los resultados del mismo estudio en 2007. Entre los resultados más relevantes del estudio de opinión, en 2005, se encuentra el hecho de que en la valoración del militar de carrera o la del soldado profesional, entre otras profesiones, sean las más bajas (5,7 y 5,8 sobre 10, respectivamente). En 2007, la valoración de las profesiones de militar de carrera y soldado profesional aumenta, aunque siguen siendo las peor valoradas (6,11 y 6,23 sobre 10, respectivamente). También, alrededor de 64% de los entrevistados en 2005 y del 63,6% en 2007 afirman tener poco o ningún interés sobre las informaciones referentes a las Fuerzas Armadas y a los temas de seguridad y defensa. La mayor parte de los entrevistados en 2005 opinaba que el volumen de las tropas era el más adecuado y sólo el 26,4% lo consideraba insuficiente. En 2007, el 40,5% opina que el volumen es el adecuado y el 21,9% cree que es insuficiente. Además, si en 2005 el 18,8% opinaba que las Fuerzas Armadas contribuían mucho al prestigio internacional del país y el 42,4% decía que bastante, en 2007, sólo el 17,2% opina que han contribuido mucho, y el 40,05% dice que bastante a ese prestigio internacional. Respecto al presupuesto destinado a defensa, en 2005, el 30,2% lo consideraba adecuado, y el 18,7% excesivo; sólo el 16,2% creía que era insuficiente. En 2007, el 30,9% cree que el presupuesto es adecuado y el 14% lo considera insuficiente. Y en el caso de la pregunta sobre la posibilidad de destinar más presupuestos para profesionalizar a las Fuerzas Armadas, los entrevistados que estaban muy de acuerdo o de acuerdo en 2005 llegaban al 36,2%, y los que estaban en desacuerdo o muy en desacuerdo al 45,1%. En 2007 los entrevistados que están de acuerdo o muy de acuerdo alcanzan el 36,5%, y los que están en desacuerdo o muy en desacuerdo el 44,6%. Sin embargo, en 2005, el 53,3% consideraba que los ejércitos seguirán siendo necesarios, y más del 50% tiene una opinión buena o muy buena sobre las Fuerzas Armadas. Y, en 2007, el 54,5% también opina que los ejércitos serán necesarios, aunque disminuye en dos puntos el porcentaje de población que mantiene una opinión buena o muy buena sobre la Fuerzas Armadas. Por último, si en 2005 el 92% estaba de acuerdo con que nuestro país participe en misiones internacionales de paz, en 2007 ese porcentaje disminuye al 85% (Encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, 1997-2007).

2. Factores condicionantes de los niveles de cultura de la defensa en España

No todas las causas que subyacen a los bajos niveles de cultura de la defensa en España tienen el mismo alcance y la misma naturaleza. De hecho, es posible identificar una primera categoría de causas que tienen una naturaleza estructural y que, por lo tanto, se han gestado en períodos anteriores de la historia política de España, pero sus efectos han perdurado en etapas sucesivas, generando una serie de imágenes y prejuicios sobre las Fuerzas Armadas y su función como institución del Estado. Aunque, en un principio, el legado histórico de las funciones de las Fuerzas Armadas pueda parecer difícil de superar, lo cierto es que sus consecuencias pueden contrarrestarse a través de medidas concretas, que se expondrán en apartados sucesivos.

Los niveles de cultura de la defensa en España también se han visto enormemente condicionados por una segunda categoría de causas que se han gestado recientemente y que, por su carácter coyuntural, en principio, pueden tener una permanencia relativamente breve y son susceptibles, en algunas ocasiones, de verse modificadas o de desaparecer a corto o medio plazo. Sin embargo, las causas coyunturales son capaces de potenciar los factores de carácter estructural, contribuyendo a perpetuarlos y, en consecuencia, impidiendo un incremento significativo en los índices de la cultura de la defensa en España. En este sentido, se expondrán los factores estructurales y coyunturales de los niveles de cultura de la defensa con objeto de realizar, en los sucesivos apartados, una serie de propuestas que puedan compensar e, incluso, llegar a neutralizar algunos de sus efectos, lo que hasta ahora no se ha logrado a pesar de las acciones realizadas en materia de promoción de la cultura y la conciencia de defensa.

2.1 Los factores estructurales

A) Una de las principales características de las Fuerzas Armadas españolas ha sido su larga trayectoria intervencionista en asuntos civiles a lo largo del todo el siglo XIX y buena parte del XX, haciendo valer posturas progresistas o conservadoras, aunque la defensa de estas últimas ha sido lo más habitual, y con las que ha conseguido mayor representación, además de un peso histórico y social muy significativo. Los episodios más recientes fueron el alzamiento nacional y la dictadura del General Franco, además del fallido golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que fue la última vez que una parte del ejército intentó ocupar de nuevo posiciones civiles al estar en desacuerdo con la marcha de los acontecimientos político-sociales que se estaban produciendo, una vez iniciada la transición democrática. Por tanto, durante un período de la historia de España, no tan lejano, y que sigue siendo parte de la experiencia vital de muchos ciudadanos que vivieron durante la dictadura o fueron testigos del golpe de Estado, el ejército ocupó importantes espacios de influencia en ámbitos civiles, muchos de los cuales habían estado reservados para los partidos políticos. Por tanto, el sector militar ha sido considerado como un verdadero grupo político con grandes prerrogativas en el ámbito del orden público. Las funciones de las Fuerzas Armadas españolas en materia de orden público se fundamentaban en la percepción de un enemigo interno contra el cual se debía luchar y que estaba representado en los ideales y creencias de una parte de la población española que no compartía el ideario político que defendía la institución militar, lo que justificaba que las Fuerzas Armadas llevaran a cabo misiones de represión interna contra civiles.

Las circunstancias anteriormente señaladas han generado una serie de percepciones, imágenes y prejuicios que un sector importante de la población española mantiene en torno a los militares españoles, entre los que se encuentran, principalmente, los siguientes:

- Los miembros de las Fuerzas Armadas comparten una ideología de derecha, conservadora y católica que únicamente los identifica con parte de la población.
- Las Fuerzas Armadas no aceptan tradicionalmente con facilidad su sometimiento al poder civil, por lo que en cualquier momento pueden posicionarse políticamente y querer intervenir en los asuntos políticos del Estado.
- Las Fuerzas Armadas no son capaces de evolucionar y modernizarse al mismo ritmo y nivel que el resto de las instituciones democráticas.

- A nivel organizativo interno, el ejército está rodeado de una imagen de oscurantismo y corporativismo de la carrera militar, lo que traslada una sensación de desconocimiento y sospecha sobre la actividad militar, a la vez que un enorme alejamiento de la realidad civil.
- Las Fuerzas Armadas representan una concepción de unidad nacional y de defensa de la patria obsoleta que no refleja la evolución que ha sufrido la distribución de competencias a nivel territorial en nuestro Estado.

Sin embargo, después de casi 17 años de experiencia en operaciones de paz, de participación en las actividades decididas por diversas organizaciones internacionales que han obligado a las Fuerzas Armadas a adquirir importantes niveles de formación académica, conocimiento de distintos idiomas y colaboración con otros ejércitos de Estados democráticos que les han proporcionado un patrón de comportamiento propio del ejército en Estados de larga tradición democrática, la imagen de las Fuerzas Armadas españolas no ha sufrido grandes cambios. Por tanto, a pesar de que las características individuales del militar español y las de la institución militar, en su conjunto, han experimentado una importante transformación, la continuidad de los prejuicios y de las imágenes asumidas ponen de manifiesto que no se han diseñado los mecanismos adecuados para contrarrestar y modificar esos antiguos esquemas que no responden a la realidad actual.

B) A diferencia de las Fuerzas Armadas de otros Estados occidentales, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales ha sido bastante tardía, exceptuando los últimos 17 años, en los que España ha adquirido una importante presencia en misiones de paz. Anteriormente las Fuerzas Armadas españolas no habían tenido proyección internacional. España se declaró neutral en la Primera Guerra Mundial y finalmente no beligerante en la Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, la experiencia exterior de las Fuerzas Armadas quedó reducida al mantenimiento del protectorado español en el Norte de África. Además, España fue incapaz, a diferencia de otras potencias coloniales europeas, de mantener un esquema de relaciones con los antiguos territorios administrados en América Latina y en el Norte de África, que implicase la continuidad de una presencia o cooperación militar, al igual que no lo hizo en el marco político y económico. La carencia de una dimensión exterior en las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas españolas, al contrario que en el caso de otras democracias occidentales, ha sido interpretada en ocasiones como la razón del excesivo interés militar en los asuntos civiles.

Además, aunque a raíz de la entrada de España en la OTAN las Fuerzas Armadas españolas encontraron un enemigo exterior, el comunismo, además de una coalición de

Estados en la que insertarse y participar con una estrategia defensiva a nivel internacional, en pleno proceso de adaptación, el nuevo enemigo desapareció con la caída del muro de Berlín y la desmembración de la Unión Soviética. Y, a pesar de que la nueva crisis de adaptación se vivió por igual en el seno de todos los Estados aliados de la OTAN, lo cierto es que en el caso español ya se arrastraba un retraso en la identificación de las funciones de nuestras Fuerzas Armadas en una sociedad democrática y, en definitiva, su posición como institución del Estado. Por tanto, a principios de la década de los noventa, el ejército español no sólo se encontró con un inminente vacío de funciones, sino con la influencia que en la opinión pública española ejerce un fuerte movimiento pacifista europeo, contrario a seguir manteniendo los altos niveles de gasto militar y a la obligatoriedad del servicio militar ante la falta de percepción de la amenaza territorial. Sin embargo, en un breve periodo de tiempo, las Fuerzas Armadas de muchos Estados, incluido el nuestro, hallaron una nueva fuente de legitimación: las operaciones de paz, consecuencia de la reactivación del Consejo de Seguridad, la multiplicación de los conflictos internos, algunos en Europa, y la proliferación de organizaciones regionales dispuestas a asumir estas nuevas funciones en materia de gestión de crisis internacionales. En este contexto de seguridad, las Fuerzas Armadas españolas descubrían un gran abanico de misiones internacionales, en su mayoría respaldadas por la opinión pública, pero que iba a requerirles un esfuerzo de adaptación, modernización y la obtención de los recursos adecuados para el desempeño de las nuevas tareas.

Ahora bien, este retraso en el desarrollo de la dimensión exterior de las funciones de las Fuerzas Armadas españolas también ha contribuido a prolongar una imagen individual y colectiva obsoleta de esta institución y de sus funciones, especialmente porque no se han utilizado los mecanismos adecuados para que la población llegue a conocer y valorar la utilidad para la seguridad interna e internacional de las nuevas funciones que las Fuerzas Armadas desarrollan bajo el mandato de distintas organizaciones internacionales. Tampoco se ha trasladado la idea de que las misiones internacionales son y seguirán siendo una actividad principal de las Fuerzas Armadas españolas y no un tipo de acción ocasional e insuficiente para colmar las expectativas funcionales del ejército.

C) España constituye un Estado de organización territorial y competencial compleja, consecuencia de la diversidad de percepciones sobre la existencia de una realidad nacional. En épocas anteriores, el ejército español ha sido un guardián de una unidad nacional indiscutible para algunos. Por ello, su condición de institución preparada para la defensa nacional fuera y dentro del Estado evidentemente ha sido aceptada y aplaudida de manera muy desigual por parte de las distintas realidades regionales del territorio español. En la actualidad, las autonomías han heredado esa imagen de las

Fuerzas Armadas con un posicionamiento político claro a favor de las tesis más centralistas de la distribución competencial y en contra de propuestas provenientes de gobiernos y partidos políticos nacionalistas a favor de mayores niveles de descentralización. Esta situación ha ocasionado, en términos geográficos, unos niveles de cultura de la defensa especialmente desiguales. En determinadas comunidades autónomas, como Cataluña, Navarra o País Vasco, los niveles de cultura de la defensa se sitúan muy por debajo de la media; en otras, como Castilla-La Mancha, Castilla y León o Extremadura, los niveles son más altos, y el resto de las comunidades autónomas se sitúa en una zona intermedia⁸. Esta desigualdad geográfica de los niveles de la cultura de la defensa en España claramente demanda un tratamiento diferenciado desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo de las acciones y políticas aplicables. Por ello es conveniente conocer y evaluar las distintas realidades autonómicas en materia de cultura de la defensa y diseñar medidas específicas que atiendan a las especificidades y a las características de la percepción que predomina en cada comunidad sobre las Fuerzas Armadas y su función como institución del Estado.

2.2 Los factores coyunturales

A) Actualmente, existe una importante confusión sobre la naturaleza y el alcance de las funciones que desarrollan las Fuerzas Armadas como consecuencia de la revisión y redefinición de los conceptos de “seguridad y defensa”. En los últimos años hemos asistido a una revolución política y científica en torno a los estudios de seguridad y defensa que ha terminado por completo con la simplicidad de los análisis propios de la Guerra Fría, centrados en la garantía de la integridad territorial y la independencia política a través de la disuasión nuclear y la posesión de grandes capacidades convencionales. Esta complejidad en la definición de las nuevas estrategias de seguridad e instrumentos para gestionarla también se ha hecho notar en las misiones que actualmente desarrollan las Fuerzas Armadas, que a veces implican el uso de la fuerza armada. Estos cambios trasladan a la población una imagen muchas veces confusa e incompleta de las funciones asignadas al ejército, llegando a suscitar dudas y desconfianzas sobre los fines e intereses que presiden ese tipo de actividades, además de la legitimidad y la legalidad de las mismas.

8 Juan Díez Nicolás ofrece un estudio sobre la imagen y función de las Fuerzas Armadas en todas las comunidades autónomas durante treinta y cuatro trimestres, concluyendo que las únicas comunidades autónomas en las que la valoración de las Fuerzas Armadas ha sido superior a los 6 puntos son Extremadura, Andalucía, Murcia y Castilla y León (Díez Nicolás, J., *Identidad Nacional y Cultura de la Defensa*, op. cit., pp. 172-6).

Los cambios en la estrategia de seguridad y defensa de España, que han obligado a las Fuerzas Armadas españolas a afrontar nuevas tareas, no se han simultaneado con una política de información y de formación para la ciudadanía. Las especificidades de la historia de la política española y de la institución militar hubiesen requerido el diseño de estrategias específicas para preparar a la población y hacerle más fácil la asimilación de las nuevas necesidades internas e internacionales de seguridad y la importancia de las Fuerzas Armadas en el marco de las mismas. Por ello, una información comprensible sobre las tareas que desarrollan las Fuerzas Armadas relacionadas con la seguridad y las que siguen siendo propias de la defensa resultaría muy necesaria de cara a demostrar su utilidad actual y futura.

B) El segundo factor coyuntural, que en parte se deriva del anterior, es el relativo a la baja percepción de amenazas clásicas por parte de la población. Desde el momento en que son pocos los ciudadanos que identifican un potencial Estado agresor que pueda atentar contra la integridad territorial de España y contra su independencia política⁹, y si, además, la población no está informada sobre la utilidad de las funciones de las Fuerzas Armadas al margen de las tareas que se consideran estrictamente defensivas, se hace comprensible que exista un escaso nivel de percepción de la amenaza. Por tanto, si las funciones de las Fuerzas Armadas se identifican principalmente con funciones defensivas, su actividad se convierte en una situación de preparación continuada ante un futuro e hipotético ataque que difícilmente se produciría. Si, por el contrario, existiesen unos niveles de percepción de las nuevas amenazas y el convencimiento de que para gestionarlas es imprescindible la labor de las Fuerzas Armadas, la imagen del ejército sería más dinámica y actual.

C) Durante más de quince años, hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, no existió un marco jurídico interno que regulase las condiciones y los límites de la participación española en misiones de paz. Por tanto, la transformación de las funciones de las Fuerzas Armadas, especialmente en su dimensión exterior, no vino inmediatamente acompañada por una reforma normativa que dotase de seguridad jurídica y de mayor legitimidad la participación en misiones internacionales. Esto puede interpretarse como uno de los factores que, hasta 2005, ha propiciado o no ha puesto límites a la falta de continuidad de los criterios y objetivos de la actuación de las Fuerzas Armadas en misiones exteriores y, además, ha

9 En los dos últimos estudios del INCIPE realizados en 2002 y 2006, el 38% y el 37%, respectivamente, afirmaban que sí existía un país que suponía una amenaza para España. Mientras que en 2002, el 48% de los que sí consideraban que un país amenazaba a España señalaban a Marruecos, en 2006 el 24% cree que es Marruecos la principal amenaza, el 18% piensa que es Iraq y el 14% los países árabes (INCIPE, pp. 185-96).

favorecido que los distintos gobiernos hayan podido tomar decisiones en este ámbito sin someterlas a ningún tipo de control por parte del poder legislativo, al no tratarse fundamentalmente de acciones de guerra como la contemplada en el artículo 63.3 de la Constitución Española. Esta larga etapa, que va desde 1989 hasta 2005, de degradación del control parlamentario y de ausencia de criterios legales y de criterios políticos consensuados, más allá de los del gobierno de turno, a la hora de decidir el envío de tropas a misiones internacionales evidentemente ha hecho más difícil que la ciudadanía pueda disponer de un esquema global para conocer y valorar la labor de las Fuerzas Armadas y su condición de instrumento esencial de la proyección exterior de España. Y aunque el reciente marco legislativo que establece la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 pueda en un período de tiempo razonable dotar de coherencia y continuidad a la acción exterior de nuestras Fuerzas Armadas, hay que tener en cuenta que algunas de sus disposiciones admiten unos márgenes de interpretación que deberán fijarse mediante un consenso entre las distintas fuerzas políticas para evitar cambios de criterios en cada legislatura¹⁰.

D) Actualmente no existe una coincidencia plena entre las principales fuerzas políticas sobre los elementos y objetivos básicos de la política exterior de España que les permita garantizar una línea de continuidad de la posición española en los principales foros de decisión internacionales. Esta situación, en ocasiones, contamina o tiene consecuencias a la hora de que los principales partidos políticos se posicionen sobre temas relacionados con la seguridad y la defensa, al ser éste un ámbito más de la política exterior de España. Tampoco se halla un acuerdo sobre las normas internacionales que deben respetarse durante el proceso de aprobación y ejecución de misiones internacionales, especialmente por lo que se refiere a las circunstancias del Estado donde se desarrolla la misión, la organización internacional bajo el mandato de la cual se despliega, las funciones que deben desarrollarse y las circunstancias en las que es lícito el uso de la fuerza armada. Esta situación genera una serie de incertidumbres respecto a los principios básicos y a los objetivos que inspiran la política exterior de España y las funciones de sus Fuerzas Armadas. Evidentemente, estas circunstancias descritas escapan sobradamente a los órganos e instituciones

10 El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional puede dar lugar a una interpretación que otorgue un amplio margen de actuación al Gobierno para autorizar misiones militares de distinta naturaleza y alcance y, sobre todo, de dudosa legalidad, siempre que estén avaladas por organizaciones internacionales, aunque sean estas últimas las que no respeten la legalidad internacional, alegando, por ejemplo, que una parálisis del Consejo de Seguridad es razón suficiente para arrogarse competencias en el marco de la seguridad colectiva y que su objetivo último es hacer valer la Carta de Naciones Unidas, como sucedió en el caso de los bombardeos de la OTAN en Kosovo en 1999. Además, no hay que soslayar el peligro de que surjan contradicciones respecto a las condiciones que establece este precepto, sin poder determinar cuál de ellas prevalecería en cada caso.

que se encargan directamente de la elaboración y ejecución de la política de cultura de la defensa.

E) La posición española respecto al marco jurídico internacional, poco adaptado a las nuevas circunstancias de seguridad, especialmente por lo que se refiere a la observancia de las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza en el marco de la pacificación de la sociedad internacional, despierta dudas sobre la legalidad y también la legitimidad de las actividades de las Fuerzas Armadas fuera del territorio español. Existe una gran indeterminación y diversidad de opiniones entre los propios Estados y organizaciones internacionales sobre algunos supuestos de intervención militar, especialmente por lo que respecta a la injerencia humanitaria y también a la defensa preventiva. Sin embargo, esta falta de adaptación del marco jurídico internacional a las nuevas circunstancias de seguridad podría, en cierta medida, contrarrestarse mediante una línea de continuidad respecto a la interpretación del marco normativo existente y que dicha interpretación esté avalada por una organización internacional con competencias en la materia, fundamentalmente por las Naciones Unidas, lo que dotaría a la actividad del Estado en este ámbito de una cierta legitimidad y respaldo de la opinión pública nacional e internacional.

En definitiva, mientras que los factores históricos han determinado los bajos niveles de cultura de la defensa en España, provocando un alejamiento entre la sociedad civil y la institución militar, los factores de carácter coyuntural han contribuido a mantenerlo, a pesar de los cambios que ha experimentado la política interna española y las Fuerzas Armadas, y han añadido confusión sobre las funciones actuales de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad y la defensa dentro y fuera de España, la legitimidad de sus actuaciones y la base normativa que garantiza la legalidad de las mismas. Parece que buena parte de la opinión pública no cree que el sector militar haya podido asimilar y adaptarse con la misma rapidez que otras instituciones a los grandes cambios que ha experimentado la sociedad española, y que la transformación de la situación internacional tampoco ha ayudado a que la opinión pública identifique, con claridad y rapidez, un núcleo duro de funciones propias de las Fuerzas Armadas, cuya utilidad e importancia social no se ponga en entredicho, con todo lo que ello conlleva. Lo cierto es que, hasta el momento, no existe una cultura de la defensa unitaria que sea aceptada por el grueso de la opinión pública. En efecto, los sectores de la población que más valoran la función de las Fuerzas Armadas son aquéllos que están comprendidos en los tramos de mayor edad, que tiene una ideología política de centro derecha o de derecha y comunidades autónomas en las que los partidos nacionalistas no existen o tienen una representación muy marginal. Esta situación puede trasladar la impresión de que el ejército sólo representa los valores de una parte de la población, con los que comparte un tipo de cultura de la defensa.

Evidentemente, este panorama demanda una estrategia consistente, global, planificada y que goce de mecanismos de control de su eficacia por parte de las instituciones públicas, capaz de hacer frente y neutralizar la incidencia de los factores que condicionan los bajos niveles de la cultura de la defensa en España. En el siguiente apartado se analizarán algunos elementos de la política de promoción de la cultura de la defensa con el fin, en primer lugar, de determinar en qué medida han sido capaces de hacer frente a los efectos de los factores o causas estructurales y coyunturales que suponen un impedimento para promover unos niveles razonables de cultura y conciencia de la defensa en España y, en segundo lugar, detectar sus posibles fallos o deficiencias, y a partir de ahí elaborar una serie de propuestas y sugerencias.

3. Análisis de la política de promoción de la cultura de la defensa

Desde el Ministerio de Defensa, hace escasamente seis años, se está desarrollando una política de promoción de la cultura y la conciencia de defensa, para la que se crearon una serie de órganos encargados de dirigir, planificar, coordinar, ejecutar y controlar todas las actividades en este ámbito. Del examen de las actividades desarrolladas durante ese, relativamente corto, período de funcionamiento pueden extraerse una serie de conclusiones sobre los ámbitos en los que esta política pública se ha mostrado más deficiente e incapaz de alcanzar los objetivos previstos, que en definitiva consisten en incrementar los niveles de cultura y conciencia de la defensa de la ciudadanía española.

El Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa (BOE de 30 de junio de 2004), establece entre las funciones asignadas a la Secretaría General de Política de Defensa, en el artículo 14, la de “dirigir la política cultural del departamento”. El mismo Real Decreto recoge, en su artículo 16, que corresponde a la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa (DIGERINS, en adelante) como órgano directivo “la planificación y desarrollo de la política cultural de departamento y las relaciones institucionales de la defensa”. La misma disposición también establece con claridad que “dependen funcionalmente de este órgano directivo –la DIGERINS– los órganos competentes en las citadas materias de los tres ejércitos y de los organismos autónomos del Departamento”. De la misma Dirección General también dependen otros dos órganos; por una parte, el Instituto Español de Estudios Estratégicos, encargado de desarrollar dos de las funciones asignadas a la Dirección General: “a) impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia nacional; y b) coordinar, impulsar y difundir la acción cultural del departamento”; y, por otra par-

te, la Subdirección General de Patrimonio Histórico-Artístico, que está encargada de “c) gestionar la protección, conservación y divulgación del patrimonio histórico militar, mueble y documental; d) catalogar los castillos y establecimientos militares de carácter histórico-artístico y programar sus utilidades; y e) catalogar los archivos militares y programar su funcionamiento”.

Como se desprende el propio artículo 16, las competencias asignadas a la DIGERINS y a las dos Subdirecciones Generales que de ella dependen son extraordinariamente amplias, teniendo en cuenta lo que implica dirigir, planificar, coordinar y ejecutar el desarrollo de la política cultural del Departamento, impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia de la defensa nacional y proteger, conservar y divulgar el patrimonio histórico-artístico.

Realizando un análisis pormenorizado del funcionamiento y las actividades de la DIGERINS se han podido obtener conclusiones que ponen de manifiesto que la política de promoción de la cultura de la defensa adolece de una serie de deficiencias. En concreto, son siete los ámbitos que se han sometido a examen y en los que se han detectado una serie de elementos que necesitan una revisión o replanteamiento: el esquema orgánico-funcional, la planificación, la coordinación, la ejecución, el control financiero, la evaluación y la comunicación. Como podrá observarse a lo largo de este apartado, los fallos, errores y debilidades identificados en estos siete ámbitos tienen especialmente consecuencias en la calidad, inmediatez y contenido de la información que llega a la ciudadanía sobre nuestras Fuerzas Armadas, ya que afectan básicamente al cauce por el que la información se forma, se gestiona y se transmite y también al contenido del mensaje que se intenta comunicar, impidiendo así contrarrestar aquellos factores que contribuyen a mantener unos niveles de cultura de la defensa inferiores a los deseados.

A) Dentro del esquema orgánico-funcional, son dos los elementos que llaman especialmente la atención. El primero de ellos es la desaparición de la Subdirección General de Relaciones Sociales y Comunicación de la Defensa dependiente de la DIGERINS y la creación de la Dirección General de Comunicación de la Defensa, heredera de la primera Subdirección General y que ahora se dedica fundamentalmente a la comunicación de las actividades del ministro, lo que provoca una quiebra en la elaboración y ejecución de una política de cultura de la defensa completa, ya que imposibilita la comunicación a medio y largo plazo de las actividades que desarrolla la DIGERINS. El segundo elemento se refiere a la trascendencia de las funciones asignadas al Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ello ha generado unas expectativas que, sin embargo, contrastan con la especialización funcional que en la práctica ha experimentado este organismo.

a) El Real Decreto 1551/2004 establece una fractura en la elaboración, dirección y ejecución de la política de cultura de la defensa al convertir la Subdirección General de Comunicación de la Defensa, bajo la DIGERINS, en una Dirección General directamente dependiente del ministro de Defensa. Esta separación orgánica, sin embargo, no ha venido acompañada de una reasignación de funciones que implicase, por ejemplo, que formalmente la nueva Dirección General de Comunicación de la Defensa se ocupase sólo de la política de comunicación del ministro de Defensa, que es lo que está haciendo en la práctica, y crear una nueva subdirección de comunicación en el marco de la promoción de la cultura de la defensa como órgano dependiente de la DIGERINS¹¹.

En efecto, el artículo 17 del Real Decreto 1551/2004 establece que a la Dirección General de Comunicación de la Defensa le corresponde “la preparación, planificación y desarrollo de la política informativa del Departamento, así como las relaciones con la sociedad en su conjunto y con los medios de comunicación, incluidas las campañas correspondientes de divulgación y publicidad institucional”. En este sentido, si entendemos por cultura de la defensa “el conocimiento de las cuestiones de seguridad y defensa”, y por conciencia de defensa “la comprensión de la importancia de la defensa en la protección de la sociedad, sus intereses y sus valores”¹², parece claramente difícil que se puedan dar a conocer los asuntos relacionados con las actividades de las Fuerzas Armadas y su importancia para la sociedad si no existe ni una estrategia y una actividad de comunicación, más allá de dar a conocer la propia actividad del ministro, y que, por ejemplo, informase sobre el patrimonio histórico-artístico militar, trasladase a los medios de comunicación televisivos o a la prensa escrita cuáles son las actividades de las Fuerzas Armadas dentro y fuera del territorio nacional y su repercusión para garantizar la seguridad y la defensa nacional e internacional, diese a conocer los cambios que ha sufrido la imagen individual del ejército o informase a la sociedad general sobre las actividades conjuntas que se han desarrollado con universidades y centros de investigación y los resultados obtenidos. Además, la misma disposición establece que la Dirección General de Comunicación

-
- 11 Lo cierto es que la actual Dirección General de Comunicación de la Defensa ha tenido una trayectoria bastante ajetreada. Su antecedente más remoto fue la Oficina de Información, Difusión y Relaciones Públicas de la Defensa creada en 1977. En 1982 esa oficina se convierte en el Centro de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa. Con la reestructuración del Ministerio de Defensa en 1996 pasa a ser la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa con rango de Subdirección General. En 2001 se convierte en la Subdirección General de Relaciones Sociales y Comunicación de la Defensa y como parte de la Dirección General de Relaciones Institucionales hasta que, en 2004, llega a ser la Dirección General de Comunicación de la Defensa, dependiente del ministro de Defensa.
- 12 Plan Director de cultura de la defensa aprobado por la Directiva nº 5/2002, de 11 de enero, del Ministro de Defensa.

de la Defensa “debe coordinar las oficinas de comunicación de los cuarteles generales, mandos y unidades de los ejércitos”. Esto traslada esa división funcional artificial en la promoción de la cultura y conciencia de la defensa a cada uno de los propios ejércitos, que también tienen departamentos encargados de la promoción de la cultura de la defensa y que, tras la última reorganización del Ministerio, algunos siguen dependiendo de la DIGERINS (los Departamentos de Relaciones Institucionales) y otros pasan a depender de la Dirección General de Comunicación de la Defensa (los Departamentos de Comunicación), aunque en la práctica esta Dirección General no asuma plenamente la actividad de coordinación, quedando los Departamentos de Comunicación de los dos Ejércitos y la Armada en una situación de plena autonomía.

Esta situación de división entre las medidas de promoción de la cultura de la defensa y las actividades de comunicación provocan realmente que el número de planes, proyectos y acciones que ya se han realizado sólo tengan repercusión en el ámbito donde directamente se aplican y entre los individuos e instituciones que están directamente implicados. En definitiva, la actividad de promoción de cultura de la defensa deja de ser una política integral desde el momento en el que resulta imposible comunicar a un importante número de sectores de la población las funciones que desarrollan las Fuerzas Armadas y qué cambios han experimentado tanto su imagen como sus funciones.

b) El artículo 16 del Real Decreto 1551/2004 asigna el ejercicio de la mayor parte de las funciones de la Dirección General de Relaciones Institucionales al Instituto Español de Estudios Estratégicos, mientras que lo relacionado con la protección, conservación y divulgación del patrimonio histórico-artístico corresponde a la Subdirección General de Patrimonio Histórico-Artístico. Sin embargo, el Instituto Español de Estudios Estratégicos no ha asumido en la práctica ese importante volumen de funciones y sigue manteniendo un claro ámbito funcional de especialización en la promoción de la investigación académica y el patrocinio de congresos, seminarios y cursos en el ámbito de la defensa nacional. Esta especialización viene heredada de su larga trayectoria, primero, como parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN) desde su creación en 1970 y, segundo, como una Subdirección General de la Dirección General de Política de Defensa hasta que por el Real Decreto 64/2001, de 26 de enero, se integró dentro de la DIGERINS.

A pesar de que el Real Decreto 1551/2004 le asigne funciones muy amplias, las actividades que tradicionalmente viene desempeñando el Instituto son las que se contemplan en los planes derivados anexos al Plan Director de Cultura de la Defensa. En ellos, su actuación más directa se prevé en el marco del Plan de Cola-

boración con el Sistema Educativo y el Plan de Investigación, en los que comparte responsabilidades con el CESEDEN y los órganos competentes en la materia de los cuarteles generales de los Ejércitos y la Armada. Respecto al primero de los planes, la colaboración con el sistema educativo, el Instituto se ha centrado principalmente en acciones de cooperación con las universidades, más que en las acciones previstas por el Plan Director para la información a docentes no universitarios o la elaboración de contenidos para libros de texto en enseñanza secundaria. Ello se explica por el carácter autónomo de las universidades, que contrasta con las dificultades que entraña articular mecanismos de cooperación con el Ministerio de Educación y las distintas consejerías de las comunidades autónomas para la puesta en práctica de acciones en los centros educativos no universitarios. En el Plan de investigación, lo cierto es que la actuación del Instituto no marca grandes diferencias con las que desarrollan instituciones como CESEDEN y los órganos competentes de los Ejércitos y la Armada o la de institutos no universitarios como el Gutiérrez Mellado. Quizás, la aportación más individualizada del Instituto Español de Estudios Estratégicos sea la de analizar los estudios sociológicos existentes sobre el interés de la ciudadanía respecto a los temas de seguridad y defensa y encargar a entidades públicas o privadas otros estudios de opinión con el fin de identificar los parámetros adecuados para medir los índices de conciencia de la defensa en España.

En definitiva, el Instituto Español de Estudios Estratégicos no desarrolla plenamente todas las funciones que tiene asignadas por el Real Decreto 1551/2004, ya que sus actividades se siguen circunscribiendo a la promoción de la investigación y encuentros académicos en los ámbitos relacionados con la seguridad y defensa. Además, esa amplia asignación de funciones contempladas por el Real Decreto 1551/2004 no ha venido acompañada por una reestructuración del Instituto que lo dote de los recursos humanos y económicos necesario para desempeñar el importante número de actividades que, a partir de 2004, se le presumen. Igualmente, las tareas del Instituto son, en muchas ocasiones, similares o complementarias a las de otros órganos o institutos de investigación, lo que hace necesario identificarlas con mayor claridad para evitar las situaciones de solapamiento o duplicidad. En definitiva, la actividad de “impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia nacional y coordinar, impulsar y difundir la acción cultural del Departamento”, en una proporción importante, la desarrolla directamente la propia dirección de la DIGERINS.

B) La planificación de la promoción de la cultura de la defensa se ha realizado mediante la elaboración de un Plan Director de Cultura de la Defensa, aún vigente, que fue aprobado durante la segunda legislatura del gobierno del ex presidente José

María Aznar en 2002. Se trata de un documento extremadamente amplio, muy completo y sobre todo ambicioso. Estas características le han permitido mantenerse vigente hasta la fecha, a pesar de que desde 2002 se hayan producido importantes cambios en la sociedad internacional y en el ámbito interno, como los atentados del 11 de marzo o el cambio de gobierno tras las elecciones del 14 de marzo de 2004. En el propio documento se reconoce que, a pesar de la alta valoración que reciben las Fuerzas Armadas, al mismo tiempo, existe un importante rechazo de la ciudadanía a participar en la defensa y avalar las inversiones en armamento como consecuencia de la baja percepción de los riesgos y amenazas. El documento también define los objetivos a alcanzar en el ámbito de la cultura de la defensa, los principios de actuación, recoge una serie de planes que se desarrollan a través de programas que engloban acciones directas y, por último, establece una serie de órganos de dirección y coordinación de los planes, proyectos y acciones, además de los procedimientos para su seguimiento y revisión.

La mayor virtud de este documento es, sin duda, el hecho de la identificación de las áreas de actuación y la elaboración de proyectos y acciones para cada una. En concreto, el documento recoge seis planes distintos: el Plan de comunicación social, el Plan de colaboración con el sistema educativo, el Plan Sociedad y Fuerzas Armadas, el Plan de colaboración con administraciones públicas, el Plan de acción cultural y el Plan de investigación. Sin embargo, a pesar de esta planificación tan amplia, existen una serie de elementos que, en gran medida, han condicionado que los resultados de su puesta en práctica no hayan sido los más deseados.

a) Una planificación tan ambiciosa en el tiempo, que ha sido heredada y asumida por un gobierno distinto del que en su día la elaboró y aprobó, necesita de un desarrollo al menos de carácter anual en el que se identifiquen qué actividades de las recogidas en el Plan Director se llevarán a cabo durante ese período de tiempo y qué objetivos en un plazo de tiempo más corto. La política como la de promoción de la cultura de la defensa, que implica necesariamente un importante volumen de actividades, la participación de un gran número de instancias y administraciones y cuyos resultados no son inmediatos, debe contar con una planificación anual que garantice el cumplimiento de los objetivos fijados de manera más periódica. En las planificaciones de carácter anual los objetivos son más específicos y se determinan más fácilmente quiénes son los órganos directamente encargados de ejecutarlos, cuáles son los recursos asignados para su ejecución y los mecanismos de evaluación de los resultados obtenidos con cada actividad. El mantenimiento, únicamente, de una planificación como el Plan Director justifica que las instancias que trabajan en el ámbito de la cultura de la defensa puedan escoger sólo un cierto número de objetivos, programas y acciones para desarrollar, alegan-

do que el Plan Director es demasiado amplio y que resulta completamente irrealista pensar en abordarlo en su conjunto.

b) El Plan Director tampoco identifica ni las prioridades sectoriales ni las regionales de los ámbitos de promoción de la cultura de la defensa. El resultado de esta situación se traduce en una actuación muy heterogénea, fundamentalmente porque algunos de los ámbitos han sido objeto de un amplio número de proyectos y acciones, como son los casos de la promoción de la cultura de la defensa en el marco de la enseñanza universitaria y la investigación y en la protección y promoción del patrimonio histórico-artístico, mientras que otros, como el Plan de comunicación social o el Plan de colaboración con las administraciones públicas, no han sido prácticamente objeto de ningún desarrollo. Como se advirtió en el epígrafe anterior, en algunas comunidades autónomas los niveles de cultura de la defensa son inferiores a la media, pero la planificación no contempla esta circunstancia con el fin de prever un mayor número de actividades o la mayor intensidad de las mismas en comunidades autónomas que presentan déficit comparativos de cultura de la defensa. Es más, las actividades que se han desarrollado en los ámbitos universitario y de promoción del patrimonio histórico-artístico están localizadas en las principales ciudades de la geografía española, especialmente en su capital, por lo que ni siquiera en estos dos casos la promoción de la cultura de la defensa ha podido dirigirse especialmente a las regiones españolas que deberían ser objeto de un tratamiento más específico. Quizás, una planificación más a corto plazo podría recoger este tipo de consideraciones para, a partir de ahí, establecer prioridades en la aplicación de los Planes y entre los ámbitos geográficos y sectoriales a los que van dirigidos.

c) Además de las deficiencias de base que presenta la planificación de la cultura de la defensa, hay que añadir otra serie de circunstancias sobrevenidas que aconsejan su revisión y el replanteamiento de su contenido. La primera de estas circunstancias tiene un carácter orgánico-funcional y engarza con algunas de las cuestiones mencionadas anteriormente. El Plan Director fue elaborado cuando todavía existía una Subdirección General de Relaciones Sociales y Comunicación de la Defensa dependiente de la DIGERINS, a la que se le concedía un papel muy destacado en muchos de los planes y proyectos que contempla el Plan Director. Por ello, la reestructuración orgánica que establece el Real Decreto 1551/2004 hace muy difícil la ejecución del Plan Director aprobado dos años antes, y hace necesario su replanteamiento, eliminando los proyectos y acciones que necesitarían la participación de un órgano encargado de la comunicación, o bien que la nueva Dirección General de Comunicación de la Defensa siguiera asumiendo esta tarea, a pesar de no encontrarse bajo la autoridad de la DIGERINS.

Desde el punto de vista jurídico-político, se ha producido otra serie de acontecimientos que también deben considerarse suficientes para un replanteamiento de los objetivos y actuaciones dentro del Plan Director. En primer lugar, el nuevo Gobierno ha elaborado una serie de objetivos y principios que deben regir la política de seguridad y defensa de España mediante la aprobación de la Directiva de la Defensa Nacional 1/2004. Lo recogido en este documento político debe contrastarse con los objetivos y el mensaje que actualmente ofrece en la promoción de la cultura de la defensa a través de las actuaciones que se desarrollan sobre la base del Plan Director. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 ha traducido y actualizado jurídicamente las funciones de las Fuerzas Armadas en la sociedad y ha establecido un procedimiento de aprobación parlamentaria para su participación en misiones internacionales, que debe reflejarse en los contenidos de las acciones planificadas en el marco de la política de cultura de la defensa, ya que ésta se ve claramente condicionada por la política de seguridad y defensa del Estado y por el marco jurídico que la condiciona y limita.

C) La coordinación de la política de cultura de la defensa presenta una serie de deficiencias desde el momento en que las actividades de los dos Ejércitos, la Armada y la DIGERINS trasladan la imagen de independencia. En la práctica no existen acciones, del gran catálogo que ofrece el Plan Director, desarrolladas de manera conjunta por la DIGERINS y por los dos Ejércitos y la Armada. De hecho, salvo en encuentros de muestras o ferias en los que se establece un *stand* único para las Fuerzas Armadas, en el resto de las numerosas actividades que se programan y se desarrollan en los planes de comunicación o relaciones institucionales de los dos Ejércitos y la Armada no se contempla ninguna acción conjunta. También parecen autónomas las acciones desarrolladas por la propia DIGERINS y sus subdirecciones generales de la de los tres Ejércitos. Sin embargo, el Plan Director establece la creación de un órgano de coordinación, la Junta de Cultura de la Defensa, integrado por el director general de Relaciones Institucionales, el jefe del Estado Mayor Conjunto de la Defensa, los segundos jefes del Estado Mayor de los tres Ejércitos, el jefe de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa y el director del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Sin embargo, desde su creación, este órgano sólo se ha reunido en una ocasión y fue durante la anterior legislatura, lo que también explica por qué la coordinación en el ámbito de la cultura de la defensa parece prácticamente inexistente. Aunque también pueden identificarse otra serie de elementos que ahondan en la descoordinación.

a) En principio, llama la atención la composición del órgano de coordinación. Se trata de una reunión al más alto nivel en la que se encuentran instancias cuyas funciones son directamente la promoción de la cultura y la conciencia, como el

director de Relaciones Institucionales de la Defensa, el director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, con otras instancias de las que dependen órganos que se dedican a la cultura de la defensa, como el jefe del Estado Mayor Conjunto o los segundos jefes del Estado Mayor de los tres Ejércitos. Por ello, los dos últimos se convierten en instancias intermediarias, ya que trasladan las decisiones en materia de coordinación a los órganos respectivos que directamente trabajan la cultura de la defensa en cada uno de los dos Ejércitos y la Armada. Igualmente, si la Junta de Cultura de la Defensa se reserva sólo para las más altas instancias o los responsables de los órganos encargados de la promoción de la cultura y la conciencia de defensa, no se entiende por qué, sin embargo, está representado el director del Instituto Español de Estudios Estratégicos y no lo está el subdirector general de Patrimonio Histórico-Artístico, al igual que los órganos de Relaciones Institucionales y Comunicación de los dos Ejércitos y la Armada. Una reunión con este tipo de composición facilitaría la comunicación y la coordinación entre todos los órganos e instancias mencionados, que participan directamente en la ejecución del Plan Director y que podrían aportar, de primera mano, su experiencia y diagnóstico sobre áreas concretas de actuación, errores o fallos en la planificación y ejecución.

b) La Junta de Cultura de la Defensa, en la práctica, se ha convertido en un órgano de coordinación prácticamente inactivo, ya que el Plan Director no establece claramente ni la periodicidad de sus reuniones ni su mecanismo de coordinación. El Plan Director, en este sentido, sólo establece que en función de los temas a tratar por la Junta de Cultura de la Defensa podrán ser convocados otros responsables del Departamento. En consecuencia, la coordinación entre las labores que directamente desarrolla la DIGERINS y las de los órganos encargados de la promoción de la cultura de la defensa en los dos Ejércitos y la Armada es prácticamente inexistente, sin que se dé un ejercicio directo de la autoridad de la DIGERINS sobre el conjunto de las actividades en materia de promoción de la cultura de la defensa.

c) Igualmente no se han establecido procedimientos que hagan posible la coordinación, como un protocolo de coordinación, que permita que la DIGERINS sea, en todo momento, concedora de las actividades que las distintas instancias y órganos que trabajan en la promoción de la cultura y la conciencia de la defensa, que garantice una unidad de acción, actividades más sólidas, evitar solapamientos y duplicación de acciones que impida el abandono de las actividades que son más complejas de ejecutar y que garantice, en todo momento, la autoridad del director general de Relaciones Institucionales. En concreto, dicha coordinación debería producirse en la fase de planificación, es decir, en el proceso de elaboración del Plan Director y de futuros planes parciales o anuales, para que la experiencia que

ya tienen acumulada los distintos Ejércitos y el propio Ministerio pueda ser útil a la hora de identificar los posibles fallos y hacerla más real y con mayores probabilidades de éxito.

d) Tampoco se ha previsto un órgano específico de coordinación entre los dos Ejércitos y la Armada que, en la gran mayoría de ocasiones, son los que más posibilidades de contacto directo tienen con la sociedad civil y los que deberían ofrecer una imagen de unidad y coherencia. Además, en la fase de ejecución la coordinación resulta esencial, en primer lugar, para no duplicar actividades y recursos y, en segundo lugar, para que la unidad de acción la haga más contundente y representativa de las instituciones y órganos participantes.

D) La ejecución de la política de promoción de la cultura de la defensa se ha visto enormemente condicionada por los problemas y disfunciones que se han producido en los ámbitos de la planificación y coordinación de la política de cultura de la defensa y que han provocado que su ejecución presente importantes elementos de fragmentación, descompensación y la multiplicación de actividades en un número muy reducido de sectores.

a) La fragmentación de la ejecución de la política de cultura de la defensa no tiene por qué ser, en principio, un elemento negativo, si existiese una coordinación de esa ejecución y, por lo tanto, una división del trabajo entre las instancias participantes. Es más, la división del trabajo en la ejecución de la política de cultura de la defensa debería estar planificada y coordinada, de manera que la DIGERINS estableciese los proyectos y acciones que dentro de cada uno de los planes deben ejecutarse, bien directamente por la propia DIGERINS o sus dos subdirecciones generales o por los departamentos correspondientes de los dos Ejércitos y la Armada; en este último caso, la DIGERINS debería estar informada sobre qué instancia ejecuta directamente la acción, si el escalón superior, el escalón intermedio o el escalón básico. Por tanto, el hecho de que no exista una planificación de la ejecución de todas las acciones y una coordinación en la ejecución directa de las mismas da lugar, en la práctica, a una ejecución fragmentada en la que intervienen distintas instancias, que a veces se ocupan de implementar acciones en los mismos ámbitos, mientras que en otros ámbitos no se ponen en marcha muchas de las acciones previstas.

b) Otro de los problemas de la ejecución de política de cultura de la defensa en España es la descompensación respecto a los ámbitos en los que se aplican la mayor parte de las acciones. Desde la propia DIGERINS, la mayor parte de las actuaciones se concentran en los ámbitos de la promoción de la investigación sobre cuestiones de seguridad y defensa, las relaciones con las universidades, de lo que se en-

carga el Instituto Español de Estudios Estratégicos, y la protección del patrimonio histórico-artístico, tarea de la Subdirección General de Patrimonio Histórico-Artístico. Esta situación conlleva que los planes previstos en materia de enseñanza no universitaria, comunicación social o Sociedad-Fuerzas Armadas prácticamente no se atiendan o sean objeto de las acciones que desarrollan los órganos del escalón básico de los dos Ejércitos y la Armada, que, en definitiva, son los que pueden tener contacto más directo con la sociedad civil y con los organismos públicos de las ciudades donde está destacados.

Realmente, la causa de fondo de esta descompensación en los ámbitos de promoción de la cultura de la defensa y las preferencias por esos dos sectores antes mencionados se explican teniendo en cuenta que se trata bien de un ámbito en el que el Ministerio de Defensa tiene completa autonomía de actuación, como es el caso del patrimonio histórico-artístico, o se relaciona con instituciones que tienen autonomía de decisión, como las universidades o los institutos de investigación, con los que las relaciones son más fáciles y directas. En el resto de los ámbitos resulta muy difícil ejecutar muchas de las decisiones adoptadas cuando era imprescindible la cooperación de otras administraciones públicas como ministerios, comunidades autónomas, municipios o diputaciones, al tratarse de ámbitos gestionados por alguna de estas instancias. Esta circunstancia estaba prevista cuando se incluyó como uno de los planes derivados del Plan Director de la Cultura de la Defensa el Plan de Colaboración con las Administraciones Públicas. Se trata de un Plan que persigue que los funcionarios de las distintas administraciones públicas adquieran una formación en los temas relacionados con la seguridad, a la vez que fomenta su participación en las actividades de la cultura de la defensa. Sin embargo, dentro del Plan Director o como actividad propia de la DIREGINS no se incluye ningún programa en el que se establezca una colaboración con las distintas administraciones públicas.

La colaboración de otros ministerios y de las administraciones autonómicas es imprescindible para la ejecución de muchas de las actividades que se recogen en el Plan Director. De hecho, el propio Real Decreto 1551/2004, en su artículo 16, establece que para impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia de la defensa nacional y coordinar y difundir la acción cultural del departamento, el Instituto Español de Estudios Estratégicos potenciará las actuaciones conjuntas con los Ministerios de Educación y Ciencia, las universidades e instituciones educativas. La promoción de la cultura de la defensa en el ámbito de la enseñanza no universitaria sólo puede desarrollarse si no se cuenta con la constante colaboración de las instituciones que tienen competencias en materia educativa, como el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas. Sin la creación de meca-

nismos de colaboración, la acción de la DIGERINS y la de los dos Ejércitos y la Armada sólo llegarán a centros educativos en los que el equipo directivo simpatice con los responsables de las instancias militares cercanas y decidan facilitarles el acceso y participar en las actividades que proponen. También el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es otro de los departamentos cuya colaboración resulta crucial, teniendo en cuenta que una gran parte de las actividades que realizan las Fuerzas Armadas fuera del territorio implica una colaboración y coordinación con agentes civiles y organizaciones no gubernamentales que ejecutan programas de ayuda y desarrollo en el ámbito alimentario, sanitario, educativo o de protección de derechos humanos financiados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero con el apoyo logístico o la protección de las Fuerzas Armadas. Evidentemente, el reconocimiento de la contribución de las Fuerzas Armadas por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y la publicidad de las características de las actividades que requieren la coordinación o la cooperación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa podría trasladar a la ciudadanía la naturaleza y el alcance, además de la utilidad de la actuación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales. Por último, habría que señalar que no existe ningún órgano de cooperación con el resto de los ministerios y administraciones, que sería muy útil para facilitar la puesta en práctica del Plan Director.

Igualmente, los distintos departamentos encargados de la cultura de la defensa de los dos Ejércitos y la Armada necesitan establecer unos mecanismos de colaboración con las administraciones públicas para llevar a la práctica un buen número de proyectos y acciones. Ahora bien, en estos casos la cercanía geográfica de algunas de las subinspecciones generales, comandancias, unidades, etc., a las administraciones provinciales y locales a veces hace posible que el escalón intermedio o básico sea capaz de ejecutar acciones en la promoción de la cultura de la defensa que no son capaces de realizar la propia DIGERINS y sus dos subdirecciones generales.

c) Como se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones, las consecuencias que sufre la ejecución de la política de cultura de la defensa derivada de las deficiencias en su planificación y coordinación es sin duda la multiplicación de proyectos y acciones principalmente en el ámbito de la promoción de la investigación y en las relaciones con las universidades. Como se ha apuntado primeramente, la autonomía universitaria resulta muy atractiva para las distintas instancias y órganos encargados de su promoción, que ven en este ámbito grandes oportunidades de alcanzar los objetivos fijados, incluso con éxito, llegando a un sector que tradicionalmente ha sido algo reacio a todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas y la defensa. Como resultado, se ha tejido una importante red de contactos y relaciones

entre casi todas las instancias que participan en la promoción de la cultura de la defensa, como directamente la propia DIGERINS, el Instituto Español de Estudios Estratégicos, el CESEDEN, las secretarías de los Estados Mayores y los departamentos de Comunicación de los dos Ejércitos y la Armada, además de las de órganos del escalón intermedio o, incluso, básico que están ubicados en ciudades en las que existen centros universitarios. Evidentemente, esto ha provocado resultados espectaculares, en el sentido de que son muy numerosos los cursos, congresos, seminarios, másteres, posgrados, cursos de doctorado, proyectos de investigación cuya financiación total o parcial proviene de las partidas presupuestarias dedicadas a la cultura de la defensa. Ahora bien, se ha producido un sobretratamiento de un ámbito cuyos resultados sólo llegan a una parte de la población e, incluso, únicamente a las áreas de conocimiento o a los departamentos que pueden estar interesados en estos tipos de estudios. Además, en muchos de los casos, el alumnado no llega a percibir la existencia de esta colaboración que suele concentrarse en titulaciones muy concretas y a veces en “patrimonio de un grupo de profesores” que consolidan una línea de especialización específica dentro de este ámbito o la tradicional organización de jornadas, congresos o seminarios, que a veces se desvían del tratamiento los temas centrales para los que fueron financiados, la “seguridad y defensa”. Por tanto, aunque la promoción de la cultura de la defensa en este ámbito ha obtenido la mayor proyección y los mejores resultados, no debe convertirse en el lugar común de todas las actuaciones de las instancias u órganos que trabajan en la promoción de la cultura de la defensa.

E) La Dirección General de Relaciones Institucionales no posee un control sobre la asignación económica de las actividades de promoción de la cultura y conciencia de la defensa que se realizan desde los órganos encargados de esta tarea en los dos Ejércitos y la Armada. De hecho, los recursos económicos con los que cuentan estos órganos se contemplan dentro de las partidas presupuestarias asignadas a cada Ejército, por lo que son los tres Estados Mayores los que deciden sobre el gasto y la financiación de las actividades de promoción de cultura de la defensa que realizan sus respectivos Departamentos de Relaciones Institucionales y de Comunicación. Por tanto, la DIGERINS sólo controla las partidas presupuestarias de las actividades que realiza, mientras que en la práctica no sólo no asigna recursos económicos a las actividades de promoción de la cultura de la defensa de los dos Ejércitos y la Armada, sino que desconoce esas actividades y los presupuestos que se fijan para cada una.

A pesar de que dentro de cada uno de los Ejércitos exista un control eficaz de gasto en las actividades de promoción de cultura de la defensa, las deficiencias en materia de coordinación, unidas a la independencia económica, otorgan a los dos

Ejércitos y a la Armada una total autonomía en este ámbito, aumentando las posibilidades de solapamientos y de duplicación de actividades y, por tanto, también del gasto.

F) La evaluación de las acciones en el marco de la política de la cultura de la defensa desarrolladas por la DIGERINS y por los órganos encargados de esta función en el marco de cada uno de los tres ejércitos es un control fundamentalmente de carácter económico, que consiste en comprobar que las partidas asignadas a cada una de las actividades programadas se ejecutan de manera correcta. Aparte del control de gasto, en la práctica, no existe ningún mecanismo de control sobre los efectos que realmente provocan las actividades programadas y ejecutadas en los niveles de la cultura y la conciencia de la defensa.

El Plan Director de cultura de la defensa establece que “para estudiar el desarrollo del Plan Director y seguir detalladamente sus acciones, se crea el Grupo de Seguimiento del Plan Director”. Este Grupo de Seguimiento está formado por el director general de la DIGERINS, el director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, el subdirector general de Patrimonio Histórico-Artístico, el subdirector general de Relaciones Sociales y Comunicación y un representante de la Secretaría de Estado de Defensa, de la Subsecretaría de Defensa y de cada uno de los jefes de Estado Mayor de la Defensa, Ejércitos y Armada. En principio, la composición del grupo ha quedado obsoleta, teniendo en cuenta que ya no existe la Subdirección General de Relaciones Sociales y Comunicación. Igualmente se trata de un órgano de seguimiento del Plan Director, pero no de evaluación o control. En teoría, ya que sólo se ha reunido en una ocasión durante la anterior legislatura, en sus reuniones sólo deberían enumerarse, por parte de cada una de las instancias responsables allí representadas, qué acciones han emprendido y cómo se han ejecutado las partidas asignadas para cada una de ellas. Sin embargo, éste es un procedimiento incompleto e insuficiente de evaluación y control de políticas públicas.

De los distintos planes, proyectos y acciones que contiene el Plan Director, lo cierto es que en muchos casos se trata de actividades que requieren un proceso de control y evaluación largo y complejo, mientras que en otros casos se trata de actividades más fácilmente evaluables. Por ejemplo, en el caso de la promoción de la investigación o de las relaciones con las universidades, la evaluación de los resultados es más asequible. Un análisis y recuento del número de trabajos de investigación que se han patrocinado sobre cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa y el impacto científico que han obtenido es un buen elemento de valoración. También, si se trata de actividades académicas, por lo general, el número de asistentes, la publicación de las actas o sondear la opinión de los participantes pueden ser indicadores de que los

objetivos fijados se han conseguido y el nivel de los resultados alcanzados. En el caso de la protección, conservación y divulgación del patrimonio, el interés del ciudadano a través de sus visitas, el uso de los archivos, la aparición del patrimonio artístico en los medios de comunicación también son buenos indicadores de los resultados obtenidos en este ámbito. Sin embargo, en ámbitos como los medios de comunicación social, las relaciones entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, y la promoción de la cultura de la defensa en la enseñanza no universitaria, se requieren mecanismos más sofisticados y un período de tiempo más amplio para poder evaluarse.

En cualquiera de los casos, la evaluación de las actividades desarrolladas respecto a la consecución de los objetivos obtenidos se debe realizar, en primer lugar, por cada uno de los órganos que directamente han ejecutado las actividades y posteriormente por la DIGERINS. Sin embargo, no existe un documento de evaluación del Grupo de Seguimiento en el que aparezcan cuáles han sido los resultados obtenidos en las acciones desarrolladas al igual que las deficiencias y fallos que hayan podido detectarse. El control de las políticas públicas también debe desarrollarse por parte de evaluadores o expertos externos, ajenos al diseño y ejecución de las actividades, con el fin de que puedan aplicar criterios más objetivos que resultan difícilmente exigibles a las instancias que directamente se encargan de la elaboración, dirección y ejecución de una política concreta. Además, a través de los datos obtenidos en la evaluación y control pueden redefinirse y concretarse objetivos y mejorar la planificación y los mecanismos de coordinación.

G) El ámbito de la comunicación en la promoción de la cultura de la defensa también adolece de una serie de deficiencias importantes. Por lo pronto, como se puso de manifiesto en las cuestiones relacionadas con el marco orgánico-funcional, no existe ningún órgano específico y dependiente de la DIREGINS encargado de la comunicación de la cultura de la defensa. Esta circunstancia complica enormemente las posibilidades de diseñar una política de comunicación coherente, coordinada y eficaz si no existe ningún órgano específicamente encargado y si la actual Dirección General de Comunicación de la Defensa, principalmente, se ocupa de la actividad de comunicación del Gabinete del Ministro y no cuenta con los recursos necesarios para poder asumir toda la política de comunicación en el marco de la promoción de la cultura de la defensa. Además, pueden identificarse otras deficiencias de comunicación dentro de la promoción de la cultura de la defensa.

a) Al no existir un órgano directamente encargado de la comunicación de la política de cultura de la defensa, la mayor parte de las actividades desarrolladas directamente por la DIGERINS y sus dos subdirecciones generales y por los departamentos y órganos de los dos Ejércitos y la Armada, en el ámbito universitario, la

investigación, la enseñanza universitaria y la sociedad civil no tienen una trascendencia mayor que la del reducido sector al que van dirigidas. Prácticamente, la gran parte de las acciones de la política de cultura de la defensa no tiene repercusión mediática. Las relaciones con los medios de comunicación y las estrategias de comunicación no pueden desarrollarse si no existe un órgano que en la práctica se encargue de gestionarla y cuente con los recursos necesarios para hacerlo. A esto hay que añadir que los departamentos de Comunicación de los dos Ejércitos y la Armada siguen asumiendo una buena parte de las tareas de promoción de la cultura de la defensa y, sin embargo, continúan dependiendo de la Dirección General de Comunicación de la Defensa, por lo que es muy difícil imaginar que pueda tratarse de una labor coordinada de una función de comunicación que no existe.

b) Uno de los aspectos que más debe cuidarse, potenciarse y actualizarse es, sin duda, la información y la imagen que se ofrece en la red, ya que constituye un medio cada vez más utilizado por millones de personas para obtener información. Sin embargo, en el ámbito de la cultura de la defensa, la información que podemos encontrar en Internet tiene dos vertientes. Por una parte, el portal de cultura de la defensa del Ministerio de Defensa (<http://www.mde.es/portalcultura/servlet/ConsultaCultura>) contiene fundamentalmente información sobre archivos, patrimonio mueble e inmuebles o museos, pero no menciona que su gestión se hace a través de la Subdirección General de Patrimonio Artístico-Cultural bajo la autoridad de la DIGERINS, y sólo contiene un enlace directo a la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Evidentemente este portal, dentro del dominio del Ministerio de Defensa, ofrece una imagen muy parcial e incompleta sobre la política de cultura de la defensa, los órganos implicados y todas las actividades que se desarrollan en este sentido. Al mismo tiempo, el Instituto Español de Estudios Estratégicos cuenta con una página web con un dominio independiente en la que sólo en la carta del director se menciona brevemente su condición de Subdirección General de la DIGERINS. Esta situación le confiere una imagen de autonomía en su organización y actividades con respecto a la DIGERINS que no se corresponde con el marco legal que establece el Real Decreto 1551/2004. Por último, ninguna de las dos páginas web mencionadas contiene presentaciones audiovisuales tan actuales como las que ya el propio Ministerio de Defensa o el Ejército de Tierra han incorporado en sus páginas web.

c) Como se ha expuesto en apartados anteriores, la promoción de la cultura de la defensa y el desarrollo de una conciencia de la defensa no sólo depende de la idoneidad de las actividades programadas y de los sectores a los que vayan dirigidas, sino también de la capacidad para comunicar y dar la mayor publicidad a este tipo de actividades y a los resultados obtenidos. En este sentido, la mayor parte de la transformación en la imagen y en las funciones de las Fuerzas Armadas, a nivel individual y como

institución, no ha tenido una especial trascendencia. Lo cierto es que no existe ningún tipo de proyecto o política de *marketing* destinada a ofrecer una imagen más actual de las Fuerzas Armadas que destierre un estereotipo del militar español y de la institución en general que ya no se corresponde con la realidad y que no refleja ni saca partido a las características actuales del Ejército y a la importancia de las funciones que realiza. Aunque, actualmente, a los oficiales de las Fuerzas Armadas se les exige una gran preparación en muchos ámbitos, no creo que ellos deban encargarse exclusivamente del *marketing*, ya que los expertos externos son capaces de trasladar con mayor facilidad un mensaje concreto y coordinado de todas las Fuerzas Armadas a la sociedad civil. Hasta el momento, la única labor de *marketing* desarrollada por el Ministerio de Defensa ha consistido en una publicidad televisiva dirigida al reclutamiento. En el caso de estos anuncios publicitarios, su intencionalidad no es la de trasladar a la población el contenido de las funciones de la Fuerzas Armadas, sino las posibilidades de que los jóvenes desarrollen una profesión que conlleva una serie de satisfacciones más personales que económicas, lo que provoca que sólo el pequeño sector de la población interesado en alistarse en las Fuerzas Armadas preste atención a este tipo de publicidad, mientras que el resto opina que la imagen que en él se ofrece puede ser parcial y magnificada por los fines que se persiguen¹³.

Por tanto, el hecho de que los enormes esfuerzos de adaptación funcional y orgánica de las Fuerzas Armadas no hayan tenido un impacto inmediato en los índices de la cultura de la defensa se debe en gran medida a que dichos cambios no han sido expuestos con claridad y de manera completa y explícita a la opinión pública. De ahí que en gran parte la antigua imagen del militar y de la institución que tantos prejuicios levante se hayan perpetuado.

13 Además, la propia DIGERINS hace tiempo que es consciente de esta situación, aunque no se hayan adoptado medidas para remediarla, ya que en el propio Plan Director se recoge que: “Es necesario diferenciar la actuación que tiene por objetivo directo el fomento de la cultura de la defensa, de aquellas otras que están orientadas a alcanzar otros objetivos generales de la defensa y que, aunque tendrán influencia directa en aquella, persiguen otros fines y, por tanto, deben mantenerse diferenciadas en su planteamiento y ejecución”. Por otra parte, el Plan Director también recoge “la necesidad de mayores recursos y de un intenso esfuerzo de reclutamiento durante los primeros años de implantación del nuevo modelo de Ejércitos profesionales puede hacer que los mensajes dirigidos a la sociedad para conseguir este objetivo se confundan o afecten negativamente al esfuerzo paralelo que se lleva a cabo para difundir la cultura de la defensa” (Plan Director de cultura de la defensa aprobado por la Directiva nº 5/2002, de 11 de enero, del ministro de Defensa, p. 6 y p. 2).

4. Propuestas para mejorar la política de cultura de la defensa en España

En el epígrafe anterior se han expuesto algunas de las debilidades o deficiencias en el ámbito de la política de promoción de la cultura de la defensa que, de alguna manera, explican por qué, a pesar de las muchas acciones que se han decidido y ejecutado en este ámbito, los niveles de cultura de la defensa siguen siendo relativamente bajos y la población se mantiene reacia a considerar necesario el aumento de los presupuestos defensivos y, además, se siguen manteniendo una serie de prejuicios en torno a la institución militar y una baja valoración de las figuras del soldado profesional o el militar de carrera como profesiones. En esta última parte del informe se exponen una serie de propuestas que pueden contribuir a mejorar algunos o varios de los procedimientos, actuaciones o medidas en los ámbitos de la política de la cultura de la defensa –el esquema orgánico-funcional, la planificación, la coordinación, la ejecución y la comunicación– en los que se han podido detectar deficiencias.

Propuesta nº 1: Creación de la Subdirección General de Comunicación dependiente de la DIGERINS

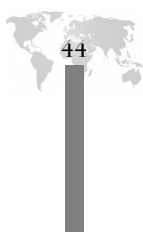
Como se puso de manifiesto en el apartado anterior, la actual Dirección General de Comunicación de la Defensa ha tenido una existencia muy disputada. La última reorganización de la estructura del Ministerio de Defensa establecida en el Real Decreto 1551/2004, por una parte, viene a satisfacer las necesidades de proyección de la figura del ministro de Defensa, pero, por otra parte, deja a la DIGERINS, órgano

directamente competente en materia de política de cultura de la defensa, con unas posibilidades muy reducidas de que sus acciones tengan trascendencia y proyección en la sociedad civil, puesto que la política de comunicación del ministro acapara toda la actividad de la Dirección General de Comunicación de la Defensa, y hace prácticamente imposible que ésta desarrolle las funciones que legalmente todavía conserva respecto a la comunicación en la promoción de la cultura y la conciencia de la defensa.

Sin perjuicio de que el Ministro de Defensa disponga de su propio gabinete de comunicación, la creación de una Subdirección General específica para la Comunicación en materia de cultura de la defensa resolvería un número importante de los problemas actuales. En primer lugar, podrían ejecutarse algunos de los Planes recogidos en el Plan Director que en las circunstancias actuales resulta imposible llevar a la práctica, como son el Plan Comunicación y el Plan Ejército-Sociedad. De esa manera, la promoción de la investigación sobre cuestiones de seguridad y defensa junto con el patrimonio histórico-artístico no serían las únicas actividades que, hoy por hoy, tienen alguna trascendencia mediática. En segundo lugar, podrían mejorarse los procedimientos de coordinación con los departamentos de Comunicación de los dos Ejércitos y la Armada, que se encuentran en una situación de autonomía a veces no deseada, sobre todo cuando necesitan de la Dirección General de Comunicación para ofrecer a la sociedad civil alguna noticia de cierta trascendencia y, sin embargo, sus demandas no se ven atendidas o no con la celeridad que se debiera. En tercer lugar, este órgano podría encargarse de diseñar, también con la ayuda de expertos externos, la imagen individual y colectiva de las Fuerzas Armadas en el marco de todas las actividades que se desarrollan en el ámbito de la cultura de la defensa.

Propuesta nº 2: Redefinición de las funciones del Instituto Español de Estudios Estratégicos

El Instituto Español de Estudios Estratégicos tiene legalmente encomendadas un gran número de tareas en el Real Decreto 1551/2004, mientras que su intervención, en la práctica, sólo se contempla en algunos de los planes derivados que incluye el Plan Director de Cultura de la Defensa. Lo cierto es que el Instituto ya cuenta con una larga trayectoria de actuaciones en el ámbito de la promoción de la investigación y las relaciones con centros universitarios; sin embargo, su actividad en materia de enseñanza no universitaria es casi inexistente. En este sentido, es de comprender que el Instituto haya mantenido una posición de continuidad en



el ámbito funcional para hacer frente a los distintos cambios de ubicación que ha sufrido dentro de la estructura del Ministerio. La situación actual de exceso de funciones que otorga la última reorganización ministerial al Instituto, sin contemplar un incremento de los recursos y un reforzamiento de su estructura para hacerles frente, junto con la resistencia del Instituto a renunciar a su especialización funcional, resulta claramente contraproducente para el desarrollo de una política de promoción de la cultura de la defensa coherente, global y completa.

La redefinición funcional del Instituto Español de Estudios Estratégicos requeriría, en primer lugar, que se paliase la imagen de autonomía que parece tener el Instituto, en parte justificada por su larga trayectoria en la promoción de la investigación y en las relaciones con universidades. Para ello sería necesario que su página web se incorporase a un portal general de cultura de la defensa y que sus actividades se enmarquen en acciones concretas contenidas en los planes derivados, y que estén coordinadas y supervisadas por el director general de Relaciones Institucionales. En segundo lugar, debe determinarse cuál es el volumen y la naturaleza de las acciones en materia de cultura de la defensa que el Instituto está en condiciones de asumir con los medios y recursos de los que dispone y cuáles no podría asumir, siendo necesaria una reasignación de las mismas o bien un aumento de los recursos del Instituto. En tercer lugar, sería interesante evaluar las actuaciones desarrolladas por el Instituto para comprobar si existen solapamientos o descoordinación con las que desarrollan otras Instituciones como el CESEDEN, los órganos competentes de los dos Ejércitos y la Armada o las que ejecuta directamente la propia DIGERINS.

Propuesta nº 3: Revisión y actualización del Plan Director y elaboración de planes anuales

Los cambios orgánicos en el marco del Ministerio de Defensa, como la creación de la Dirección General de Comunicación de la Defensa y la desaparición de la antigua Subdirección General de Relaciones Sociales y Comunicación, necesariamente condiciona la planificación de la política de cultura de la defensa. Igualmente, los importantes cambios en la política de seguridad y defensa de España y la promulgación de una Ley Orgánica de Defensa Nacional, que por fin establece un procedimiento y unos límites jurídicos para decidir el envío de tropas al extranjero, tienen que tener un reflejo en el Plan Director y también en el contenido de los mensajes que deben transmitirse en el ámbito de la promoción de la cultura de la defensa.

Es conveniente revisar el Plan Director para que, una vez evaluados los resultados obtenidos durante su ejecución en el período comprendido entre 2002-2007, puedan establecerse prioridades entre los Planes Derivados que han sido objeto de menor desarrollo o necesitan un mayor número de proyectos y acciones y, también, contemplar las prioridades geográficas en la aplicación de todos los planes derivados, dependiendo de los índices de cultura de la defensa que presentan cada una de las comunidades autónomas.

El Plan Director de cultura de la defensa y sus planes derivados son documentos muy generales y muy amplios, por lo que es muy difícil determinar la duración o los plazos de las acciones que en él se contemplan. De hecho, el propio Plan Director establece que su duración será indefinida. Por ello sería deseable elaborar unos planes anuales en los que se recogiesen las prioridades, los objetivos, proyectos, recursos y resultados que se esperan para cada año. La actual directora de la DIGERINS y su equipo están trabajando en la elaboración de un plan anual, lo que claramente supone un avance importante respecto a la situación anterior, aunque dicho plan se haya elaborado sobre la base de un Plan Director que, a su vez, también precisa de una revisión.

Por último, el proceso de planificación de la cultura de la defensa debería incluir la participación y las ideas de los departamentos encargados de las cuestiones de la promoción de la cultura de la defensa de los dos Ejércitos y de la Armada y las planificaciones propias de estos departamentos también deben ser fieles seguidoras del Plan Director y de los planes anuales.

Propuesta nº 4: Elaborar un procedimiento o protocolo de coordinación bajo la autoridad del director de la DIGERINS

Uno de los ámbitos donde mayores deficiencias pueden encontrarse es, sin duda, la coordinación de las acciones de las distintas instancias que participan en la política de cultura de la defensa y que ha dado como resultado actuaciones autónomas, solapamientos, ámbitos en los que se han llevado a cabo un gran número de acciones y otros en los que prácticamente no se ha aplicado el Plan Director. A pesar de que se contempla un órgano de coordinación, la Junta de Cultura de la Defensa, su actividad en este ámbito ha sido casi inexistente y no se ha establecido un procedimiento concreto que garantice la coordinación.

En primer lugar, se debe reactivar la Junta de Cultura de la Defensa como órgano de coordinación y conseguir que sus reuniones sean más frecuentes, para que de-

sarrolle una verdadera coordinación tanto de la planificación como de la ejecución de la política de cultura de la defensa y para que incluya en sus reuniones la participación más directa de los departamentos de los dos Ejércitos y la Armada que desarrollan y coordinan las actividades en este ámbito. En segundo lugar, debe establecerse un calendario de reuniones ordinarias y extraordinarias suficientes para el desarrollo de sus funciones. En tercer lugar, también será necesario crear un procedimiento de trabajo que garantice la coordinación de los proyectos y acciones desde su planificación hasta su ejecución. En cuarto lugar, conviene reforzar la autoridad del director general de la DIGERINS en la elaboración de un procedimiento de coordinación en la planificación y en la ejecución de la política de cultura de la defensa.

Propuesta nº 5: Establecimiento de un procedimiento de evaluación periódico

Hasta el momento, la evaluación de la efectividad de la política de cultura de la defensa se ha realizado comprobando que las partidas presupuestarias asignadas para cada una de las acciones se habían ejecutado correctamente y sobre la base de los estudios de opinión realizados por instituciones como el Centro de Investigaciones Sociológicas o el INCIPE, de los cuales pueden extraerse algunos indicadores sobre los niveles de cultura y conciencia de defensa de la ciudadanía. Evidentemente, este tipo de estudios y los análisis y conclusiones que a través de ellos pueden desarrollarse tienen un gran valor, pero no son un indicador suficientemente preciso para detectar en qué ámbitos la política de cultura de la defensa no ha resultado lo suficientemente efectiva y adolece de debilidades. Tampoco ayudan a determinar qué instancias de las que desarrollan acciones han obtenido mejores o peores resultados. Por tanto, este tipo de indicadores para la evaluación debe completarse con otra evaluación algo más precisa.

En primer lugar, cada dos años debería desarrollarse un procedimiento de evaluación interna y externa sobre las labores desempeñadas por parte de cada una de las instituciones y órganos y sobre los resultados obtenidos. Dentro del Comité de Seguimiento del Plan Director podría crearse un comité de evaluación compuesto por los responsables de las instituciones implicadas en la política de cultura de la defensa, mientras que el comité de evaluadores externos podría estar formado por expertos públicos o privados que no desarrollen directamente acciones relacionadas con la promoción de la cultura de la defensa. En segundo lugar, la evaluación debe realizarse en todos los niveles, desde las acciones directamente ejecutadas

por el director general, las subdirecciones generales, los departamentos de comunicación de los dos Ejércitos y la Armada y los órganos del escalón intermedio o básico que también ejecutan este tipo de tareas. En tercer lugar, los resultados de la evaluación necesariamente deberán provocar un replanteamiento de cualquiera de los aspectos de la planificación de la cultura de la defensa, independientemente de cuál sea la instancia que la desarrolla.

Independientemente de la necesidad de establecer un procedimiento periódico de evaluación, con las características antes mencionadas, resulta imprescindible realizar una evaluación general de la política de promoción de la cultura de la defensa antes de la ineludible revisión de su Plan Director.

Propuesta nº 6: La creación de la Comisión de Colaboración de cultura de la defensa

Uno de los principales impedimentos que se han detectado para desarrollar una cultura de la defensa homogénea en todos los sectores que recoge el Plan Director es la necesidad de contar con la colaboración de otras Administraciones públicas que tienen competencias en los ámbitos donde se van a ejecutar muchas de las acciones en esta materia o que su colaboración facilitaría el acceso de las instancias que ejecutan directamente muchas acciones. Incluso uno de los planes derivados del Plan Director consiste en la colaboración con otras Administraciones públicas para que sus funcionarios adquieran mayores conocimientos y formación en este ámbito y en el futuro colaboren en su promoción. Sin embargo, el Plan no recoge ningún procedimiento u órgano de colaboración general con las administraciones públicas, de ahí que la ejecución de las acciones de este plan Derivado y los resultados obtenidos no hayan sido muy significativos. En este sentido, podría crearse una Comisión de Colaboración de Cultura de la Defensa en la que se reuniesen representantes de los ministerios que más puedan cooperar en la promoción de la cultura de la defensa y de las administraciones autonómicas. En el marco de dicha Comisión, habría que establecer y acordar un procedimiento de colaboración para facilitar la ejecución de la política de cultura de la defensa que funcionase de manera efectiva, sin duda, para mejorar y hacer más homogénea la ejecución de todos los planes derivados. Igualmente, también habría que determinar qué tipo de mensaje hay que transmitir a estas administraciones para que acepten iniciar y mantener esa colaboración.

Propuesta nº 7: Centralizar en la Dirección General de Relaciones Institucionales la asignación de recursos económicos para la realización de actividades en materia de promoción de cultura de la defensa

La existencia de presupuestos diferentes en materia de promoción de cultura de la defensa –el propio de la DIGERINS y los tres presupuestos de los dos Ejércitos y la Armada– prorroga una situación de descoordinación, de solapamientos de actividades y de duplicación del gasto, además de la concentración de la actividad en ámbitos determinados y el abandono de otros proyectos previstos que resultan menos atractivos y más complejos de llevar a la práctica. Incluso se dan situaciones en las que la DIGERINS y alguno de los Ejércitos están financiando actividades similares en las mismas universidades. La DIGERINS, como el órgano que dirige la política de cultura de la defensa y bajo cuya autoridad deben coordinarse y planificarse las actividades de los departamentos de relaciones institucionales y de comunicación de los dos Ejércitos y la Armada, debería desarrollar una labor de control a través de la asignación de recursos para que la planificación y coordinación de las acciones fuese más eficaz y mejores los resultados que se obtengan. Por tanto, debería ser la DIGERINS la que, al establecer y coordinar las actividades de esos órganos, les asignara los recursos necesarios.

Propuesta nº 8: Diseñar mecanismos de proyección de la nueva imagen de las Fuerzas Armadas

Existe un gran desconocimiento de los cambios que se ha producido en las características del militar y de las Fuerzas Armadas en general y, sin embargo, las imágenes de períodos históricos anteriores han perdurado y se han convertido en prejuicios fuertemente enquistados. Para eliminarla resulta necesario diseñar una estrategia de comunicación de imagen que sea capaz de llegar al mayor número de sectores de población y que ofrezca un mensaje claro y real del perfil actual del militar español y de las Fuerzas Armadas.

Como se ha puesto de manifiesto en epígrafes anteriores, los funcionarios de las instancias ocupadas de la promoción de la cultura de la defensa no tienen por qué ser expertos en *marketing*; de hecho, la implicación directa en la cultura de la defensa dificulta el distanciamiento necesario para identificar las características de la población a la que va dirigida la información y la forma más eficaz y rápida de

proporcionársela. Por tanto, sería interesante contar con un asesoramiento externo e, incluso, elaborar un plan de *marketing* destinado a contrarrestar muchos de los prejuicios que hoy en día se mantienen sobre las Fuerzas Armadas. Ahora bien, independientemente del diseño final de la estrategia de comunicación que podrían elaborar los expertos en *marketing*, existen al menos cuatro ámbitos para dotar de mayor transparencia a las actividades que realizan las Fuerzas Armadas, mejorando así el conocimiento de la ciudadanía sobre sus funciones y utilidad.

El primer ámbito se refiere al uso de las nuevas tecnologías de la información para transmitir una imagen moderna de las Fuerzas Armadas. En este sentido, urge la creación de un portal de cultura de la defensa que incorpore los últimos adelantos audiovisuales, que transmita una información actualizada y detallada sobre las actividades de las Fuerzas Armadas y los resultados de las mismas para garantizar la seguridad de la población española y la de otros ciudadanos que se encuentran en los territorios donde se desarrollan misiones de paz. El portal de la cultura de la defensa, además de ser una importante fuente de información, también debe atraer el interés de la sociedad civil por las Fuerzas Armadas. Para ello, ese portal podría ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de plantear preguntas o simplemente comentarios sobre los temas relacionados con la seguridad y la defensa y con las funciones que desarrollan las Fuerzas Armadas. Igualmente, introduciendo, por ejemplo, *blogs* de algunos de los militares que desarrollan misiones dentro y fuera de nuestras fronteras, que evidentemente no contengan información que pueda comprometer la seguridad de España y de la misión, se podría ofrecer una información más cercana y humana sobre el trabajo y las inquietudes de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Un segundo ámbito que debería recogerse en la estrategia de comunicación y *marketing* antes mencionada es, sin duda, la realización de anuncios publicitarios. Evidentemente se trataría de una publicidad distinta de la que va dirigida al reclutamiento y destinada a poner de manifiesto la diversidad funcional, la dispersión geográfica y la importante preparación que requieren las nuevas misiones que nuestras Fuerzas Armadas realizan, además de los riesgos que a veces tienen que asumir para salvaguardar y proteger los intereses de España y de sus ciudadanos y contribuir a la paz y la seguridad internacionales.

El tercer ámbito de la estrategia de comunicación sería aquel destinado a concluir acuerdos con televisiones y productoras para financiar la realización y emisión de documentales o reportajes sobre las funciones que desarrollan las Fuerzas Armadas dentro y fuera de nuestro territorio en conjunción con otros ejércitos y en coordinación con agencias civiles y ONG. Igualmente, ese tipo de documentales y reportajes podrían centrarse en la imagen individual de los miembros de las Fuerzas

Armadas y en sus retos diarios, con el objetivo de ofrecer el retrato actual del militar, para así eliminar antiguos estereotipos y prejuicios que todavía no se han deserrado por la falta de información de la que dispone la sociedad civil sobre los cambios que a nivel individual también han experimentando las Fuerzas Armadas.

El cuarto y último ámbito es el relativo a la colaboración institucional y material del Ministerio de Defensa para la realización de series televisivas o de cintas cinematográficas que tengan como núcleo central o como un tema más periférico a las Fuerzas Armadas, principalmente, si se trata de cintas que se centren en la faceta más actual de sus funciones y actividades como institución del Estado. Las Fuerzas Armadas no suelen ser un argumento que tenga protagonismo en nuestro cine o en las series de televisión, excepto cuando se trata de parodias o comedias en las que se resaltan los principales estereotipos del Ejército heredados de períodos históricos anteriores. Como el tratamiento que nuestro cine o las series de televisión ofrecen sobre la actualidad de las Fuerzas Armadas es mínimo, la promoción y el apoyo institucional y material a este tipo de iniciativas debe ser una parte muy importante de la estrategia de comunicación dentro de la promoción de la cultura de la defensa.

Propuesta nº 9: Análisis y diseño del mensaje a transmitir sobre las funciones de las Fuerzas Armadas

En apartados anteriores se han ofrecido varias ideas sobre la desinformación y a veces confusión existente en torno a la utilidad de las Fuerzas Armadas en la situación interna o internacional actual. En este sentido, debería desarrollarse un mensaje claro, coherente y estable sobre esta cuestión que cumpla una serie de requisitos. En primer lugar, es conveniente clarificar que la mayor parte de las tareas que hoy en día desarrollan las Fuerzas Armadas son tareas en el ámbito de la seguridad y sólo un núcleo más residual tienen que ver estrictamente con la defensa. Por tanto, se trata de promover no sólo la cultura de la defensa, sino también la de la seguridad. En segundo lugar, el mensaje debe contener elementos objetivos y cuantitativos, como son: las cantidades de ayuda humanitaria de emergencia repartidas, los resultados de sus tareas de reconstrucción de infraestructura, personas que han sido atendidas a nivel sanitario, los efectos de sus actividades ecológicas, rescates desarrollados, labores en supervisión de elecciones y observación de derechos humanos, etc. Los resultados efectivos, identificados y cuantificables son fáciles de transmitir y tienen más posibilidad de obtener una valoración positiva por parte de la ciudadanía y una justificación del gasto. Por último, las labores

de las Fuerzas Armadas deben ofrecer un mensaje de neutralidad al margen de cualquier consideración o posicionamiento político.

5. Conclusiones

Los factores tanto históricos como coyunturales que impiden alcanzar los niveles deseados de cultura y conciencia de la defensa entre la ciudadanía española no han sido objeto de un tratamiento contundente mediante una política eficaz de promoción de la cultura de la defensa bien planificada, coordinada, ejecutada y evaluada, y que sea capaz de transmitir a la población los cambios que han sufrido las Fuerzas Armadas, a nivel individual y como institución. Por tanto, los esfuerzos realizados por nuestras Fuerzas Armadas para adaptarse a las nuevas circunstancias internas e internacionales, asumiendo cada vez mayores responsabilidades y convirtiéndose en un importante instrumento de proyección exterior de España, no han venido acompañados del grado de aceptación y reconocimiento que se esperaba.

En consecuencia, resulta necesario acometer un replanteamiento y una revisión de muchos de los ámbitos de la política de promoción de la cultura de la defensa con objeto de corregir, en primer lugar, las deficiencias en su esquema orgánico-funcional, que impide afrontar todas las tareas asignadas a la DIGERINS e imposibilita la comunicación de las actividades ejecutadas bajo la autoridad de este órgano. En segundo lugar, habría que desarrollar y actualizar la planificación de las actividades de la propia DIGERINS y la planificación de las actividades que llevan a cabo los dos Ejércitos y la Armada bajo la autoridad efectiva de esta Dirección General. En tercer lugar, uno de los mayores problemas de la política de promoción de cultura de la defensa radica en los deficientes mecanismos de coordinación con los que cuenta la DIGERINS y que proporcionan a las subdirecciones generales que de ella dependen y a los órganos de los dos Ejércitos y la Armada con competencias en materia de cultura de la defensa una situación de autonomía y descoordinación, tanto en la fase de planificación como en la de ejecución. En cuarto

lugar, es imprescindible dotar a la DIGERINS de una subdirección general en materia de comunicación que desarrolle las funciones que, en el ámbito de la promoción de la cultura de la defensa, formalmente tiene encomendadas la Dirección General de Comunicación de la Defensa y que en la práctica no desarrolla. En quinto lugar, una de las más importantes medidas que debe afrontarse consiste en el reforzamiento de la autoridad del director general de la DIGERINS, de manera que ésta recupere la dirección de la elaboración, ejecución y control sobre todas las actividades que se desarrollan en materia de promoción de la cultura de la defensa por parte de los órganos que de ella dependen. Por tanto, la promoción de la cultura de la defensa debería sostenerse en una centralización de su planificación, asignación de recursos y evaluación, y una descentralización en la ejecución. Por último, el mensaje que se transmite a través de las acciones y proyectos necesita actualizarse y ampliarse, teniendo en cuenta que las actividades de las Fuerzas Armadas han sobrepasado con creces la clásica y fundamental función de defensa de la integridad territorial y de la independencia política de España para hacer frente a nuevas acciones dentro y fuera de las fronteras mucho más complejas funcionalmente y más dispersas.

Documentos publicados

1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.

2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.

4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.

5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.

6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.

7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.

8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.

9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.

10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** Cesar Colino.

