

The Defense Budget Debate. A pending matter.

Abstract:

The defence budget debate is common in professional circles related to Security and Defence, but not so common outside of them. The Culture of Defence is aimed at getting citizens to understand the importance of national Security and Defence issues, but its effectiveness is questionable when it is observed how the debate on defence budgets is alien to the political discourse as a reflection of its absence in social discourse. This article analyses the way in which defence budgets, deterrence, Culture of Defence and institutional communication of the Ministry of Defence are related and the existing weaknesses in this relationship in the Spanish case.

Keywords:

Security and Defence, Military Instrument, defence budget, deterrence, Culture of Defence, institutional communication.

Cómo citar este documento:

SANTÉ ABAL, José María. *El debate sobre el presupuesto de Defensa. La asignatura pendiente*. Documento de Opinión IEEE 45/2022.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO45_2022_JOSSAN_Debate.pdf y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Hombre y sociedad. El problema de la seguridad

Seguridad y defensa son elementos esenciales de toda sociedad organizada. La principal razón por la que el hombre vive en sociedad es garantizar su seguridad¹, aunque indudablemente existen otros muchos beneficios que se derivan de esta asociación. Atendiendo a la pirámide de Maslow², la seguridad ocupa el segundo puesto en la misma. Conforme a las teorías de este investigador, cuando el hombre consigue ver satisfecho un nivel, pasa a tratar de satisfacer el siguiente³. En las sociedades modernas, la mayor parte de la población se encuentra entre el tercer y el cuarto nivel: entre el nivel de la necesidad de pertenencia, en el que suele encontrarse la juventud y del que esta evoluciona cuando su educación y su experiencia le permiten satisfacerlo y avanzar hacia el cuarto nivel, el de la necesidad de estima (reconocimiento).

En nuestra sociedad, el individuo da por garantizado el primer nivel, las necesidades fisiológicas. Por ejemplo, para comer, solo tiene que bajar al supermercado y pagar por unos productos cuyo suministro está prácticamente asegurado, como pudimos ver durante el confinamiento consecuencia de la pandemia de la COVID-19. El segundo nivel, el de la seguridad, también se encuentra plenamente satisfecho en las sociedades modernas, en las que el monopolio de la violencia es ejercido de forma controlada por el Estado⁴. Lógicamente, este enfoque de las preocupaciones en las sociedades modernas impide a los ciudadanos valorar adecuadamente la necesidad de invertir en garantizar que los niveles más bajos de la pirámide no se vean amenazados.

Las amenazas a la seguridad del individuo fluctúan con las circunstancias que lo rodean, y con ello su mayor sensibilidad a la necesidad de esta. Cuando el individuo ve peligrar su seguridad de alguna forma, concentra su atención en ese nivel de la pirámide y su atención se desvía de los escalafones superiores⁵. Sin duda, la seguridad ciudadana o la protección civil constituyen una mayor preocupación para cualquier ciudadano de lo que la puedan constituir las amenazas exteriores en la actualidad, porque aquellas se

¹ CARDONA, Francisco Luis. «Introducción», en ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*. RBA, Barcelona, 2004, p. 26.

² Psicólogo estadounidense que formuló la teoría de la motivación humana, según la cual las necesidades del ser humano se clasificarían en cinco niveles: básicas, de seguridad, de afecto, de estima y de autorrealización.

³ MASLOW, Abraham H. «A theory of Human Motivation», *Psychological Review*, vol. 50, n.º 4. 1943, pp. 370-376.

⁴ WEBER, Max. *The theory of social and economic organization* (1966, Nueva York, p. 407), en KHAN, Rasheeduddin, «La violencia y el desarrollo económico y social» (1981), en JOXE, Alain (coord.), *La violence et ses causes*. Unesco, París, p.192.

⁵ MASLOW, Abraham H. *Op. cit.*

ven amenazadas con más asiduidad que esta última, como parece reflejarse en los presupuestos generales del Estado de nuestro caso de estudio, España⁶.

El objeto de este artículo es analizar el problema de las reticencias del Estado, en una sociedad moderna como la española, a invertir en el instrumento militar⁷, tratando de identificar qué factores, en las actuales circunstancias de paz, bienestar y prosperidad, podrían influir para conseguir que la ciudadanía española tuviera una percepción proporcionada de la importancia de invertir en él.

El marco conceptual de la defensa

Antes de abordar el problema de estudio debemos plantearnos en qué consiste la defensa. Para ello, emplearemos las palabras del ex ministro de Defensa Pedro Morenés⁸:

«La Defensa es una función esencial del Estado y, como tal, de vigencia permanente y necesitada de recursos. Nace en el instante mismo de la aparición de los Estados para proteger la seguridad y el bienestar de las sociedades a las que sirve. Funcionalmente, constituye un sistema complejo, diseñado para prevenir, disuadir y, llegado el caso, responder ante agresiones. La Defensa se estructura mediante una combinación de relaciones internacionales, alianzas, capacidades nacionales e instrumentos militares, que parte de una evaluación del contexto internacional para definir la actuación del Estado en la salvaguarda de los intereses nacionales».

En esta definición podemos destacar diversos conceptos que nos servirán de referencia a lo largo del texto. En primer lugar, la idea fundamental sobre la que girará este artículo, que no es otra que la necesidad de recursos que tiene la defensa. En segundo lugar, su función protectora del bienestar de la sociedad. En tercer lugar, su papel preventivo,

⁶ La partida presupuestaria dedicada a orden público y seguridad de los últimos años duplica la dedicada a defensa. CUENCA, A. «Estrategia de la política fiscal española» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 8 de abril de 2021.

⁷ Conforme se recoge en el PDC-01 (A), Doctrina para el Empleo de las FAS (Ministerio de Defensa, Madrid, 2018) el instrumento militar forma parte del poder ejecutivo de los Estados: «Radica en la capacidad para aplicar la fuerza letal o no letal, de forma real o potencial, para obligar, disuadir, contener o derrotar a un adversario, mediante la interrupción y la destrucción de sus capacidades críticas militares y no militares».

⁸ MORENÉS, Pedro. «Defensa en España y de España», *Política Exterior (Panorama de la defensa)*, vol. 27, extra 155. Septiembre de 2013, p. 12.

disuasorio y, en último término, ejecutivo. Por último, que el instrumento militar solo constituye una parte de todos aquellos de los que se vale la defensa.

Es importante recalcar la diferencia entre defensa e instrumento militar. Estos términos son comúnmente identificados como referentes a un mismo concepto. Es importante, a efectos de los razonamientos que emplearemos a lo largo de esta exposición, distinguir entre ambos términos. Así pues, de acuerdo con la definición de Morenés, el instrumento militar es una parte más de la defensa. Por ello, a lo largo de esta exposición sustituiremos repetidamente el expresión comúnmente empleada de «gastos en defensa» por «gastos en el instrumento militar», intentando matizar el aspecto de la defensa nacional al que nos estamos refiriendo.

Paz, prosperidad y disuasión

Los réditos en cuestión de prosperidad que implica la estabilidad son inmensos. La situación de enorme prosperidad de España en la actualidad se debe, sin duda, a la estabilidad nacional y la estabilidad de Europa⁹. Ochenta y tres años es el mayor periodo de paz que ha vivido nuestro país desde su constitución en tiempos de los Reyes Católicos. Conforme a los datos extraídos de Knoema, página web especializada en datos y comparativas económicas, desde 1980 España se ha movido en el *ranking* de las potencias económicas en términos de PIB entre el noveno y el décimo cuarto puesto¹⁰.

Europa también ha sido una balsa de paz, y en ello ha tenido mucho que ver la existencia de dos organizaciones que han actuado como cemento de las divisiones: por un lado, la OTAN, alianza defensiva que ha aportado no solo una razón para hallar puntos de encuentro, sino que ha constituido un foro para la resolución de los problemas entre las naciones europeas; por otro, la Unión Europea, que ha permitido ver a los dirigentes europeos y a sus pueblos las bondades de las sinergias frente a las miserias de los enfrentamientos. En palabras del ex secretario general de la OTAN y primer comisionado en la historia de la Unión Europea para la política exterior, Javier Solana: «Europa ha culminado una de las experiencias de integración de mayor éxito de la Historia», y ello

⁹ Entendiendo por Europa la Unión Europea.

¹⁰ KNOEMA. «World GDP Ranking 2020». 2021. Disponible en: <https://knoema.com/nwnfkne/world-gdp-ranking-2020-gdp-by-country-data-and-charts> [fecha de la consulta: 13.04.2021].

se lo atribuye a estas dos organizaciones¹¹. Qué duda cabe de que el incuestionable éxito de la integración europea es un producto de la paz que ha reinado en el continente desde hace tantos años y de que sin esta última tampoco habríamos conseguido la integración.

El ex secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan sostenía la idea de que la seguridad y el desarrollo van de la mano y se retroalimentan¹². Pero, para conseguir los niveles de seguridad que garanticen el desarrollo, es necesario que el Estado alcance una capacidad de acción que le permita ejercer el monopolio legítimo de la violencia en un marco de control¹³, como sucede en las democracias desarrolladas. Además, ese mismo Estado debe disponer de una capacidad defensiva disuasoria que aleje a cualquier posible agresor de la tentación de probar suerte. Esa capacidad defensiva no solo tiene por qué ser meramente militar, como nos indica Morenés en su definición de la defensa, pero, llegado el caso, debe comprender la capacidad de responder con las herramientas de las que ese sistema disponga.

En 1982 Argentina, de forma sorpresiva, decidió invadir las Islas Malvinas. Es evidente que cualquier mecanismo disuasorio había fallado, incluso el correspondiente a las capacidades militares de los británicos para recuperar el archipiélago. Posteriormente, se demostró que esa capacidad todavía existía, pero la percepción de los argentinos no fue tal antes de iniciar la invasión¹⁴. La capacidad de disuasión militar británica no era creíble para su agresor. Tampoco lo fueron otras capacidades de disuasión que evidentemente fallaron antes que esta, como la capacidad disuasoria de los instrumentos diplomático, económico o de la información¹⁵.

«Disuadir», según el *Diccionario* de la Real Academia, es ‘inducir o mover a alguien a cambiar de opinión o a desistir de un propósito’. La capacidad para disuadir mediante el instrumento militar es necesaria como última garantía de defensa frente a las amenazas

¹¹ SOLANA, Javier. «El retorno político de la defensa», *Política Exterior (Panorama de la defensa)*, vol. 27, extra 155. Septiembre de 2013, p. 25.

¹² ANNAN, Koffi. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos (A/59/2005)*. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005, p. 6. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> [consulta: 14/4/2021].

¹³ WEBER, Max. *Op. cit.*

¹⁴ LANDABURU, Carlos Augusto. *La guerra de las Malvinas*, Colección Biblioteca del Oficial, vol. 739. Círculo Militar, Buenos Aires, 1989, p. 72.

¹⁵ Conforme se recoge en el PDC-01 (A), Doctrina para el Empleo de las FAS, además del instrumento militar, como parte del poder ejecutivo de los Estados, existen otros instrumentos como el económico, el diplomático o el de la información.

a los intereses vitales¹⁶ de un Estado. En otras palabras, constituye la última garantía de supervivencia del Estado si todo lo demás falla. Pero una capacidad militar disuasoria no solo debe materializarse, sino que debe ser creíble. Las potenciales amenazas deben vivir en el imaginario de que un enfrentamiento militar nunca resultaría conveniente para sus propios intereses. Alcanzar esa credibilidad supone invertir en los medios necesarios, saber operarlos con efectividad y mantenerlos en el tiempo.

La agresión, como decíamos, podría no suceder nunca si el supuesto agresor entiende que tiene más que perder que ganar, como no habría ocurrido en el caso de la guerra de las Malvinas. Pero cuando la disuasión falla y llega el supuesto al que se refiere la definición de Morenés, de tener que responder ante la agresión, la evolución de los acontecimientos es mucho más rápida que la capacidad para adquirir los recursos y la preparación necesaria para imponerse a la agresión.

En 1898 España perdió Cuba, Puerto Rico y Filipinas a manos de los EE. UU. en una guerra que, como todas, nunca debió suceder. Para España, la guerra fue desastrosa. El resultado de la guerra se trasladó al ánimo de los españoles con tanta profundidad que se vio reflejado en las manifestaciones artísticas, intelectuales y sociopolíticas. La producción literaria no sería una excepción con la conocida como generación del 98, caracterizada por la autocrítica nacional, el pesimismo y el regeneracionismo¹⁷.

Aquella guerra contra España no fue consecuencia del hundimiento del Maine. Esto no fue más que una causa que podríamos encuadrar en el nivel superficial de la clasificación de las causas de los conflictos realizada en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) en 1990¹⁸. Entre las causas profundas podríamos mencionar el pensamiento estratégico norteamericano, que era público¹⁹ y, por tanto, del conocimiento de nuestras élites, y entre las coyunturales podríamos destacar los largos conflictos armados

¹⁶ La doctrina nacional contenida en el PDC-01 (A) recoge que los intereses nacionales son aquellos «que conforman sus aspiraciones básicas en el orden internacional y que son el fundamento del bienestar y prosperidad de sus ciudadanos». Dentro de estos distingue los intereses nacionales de seguridad como los que, «por su particular importancia, merecen, si llega el caso, el esfuerzo de su defensa». Asimismo, dentro de los intereses nacionales de seguridad, distingue los intereses vitales como «los que España está dispuesta a proteger y, llegado el caso, a defender ante cualquier agresión por poder llegar a afectar a su supervivencia como nación».

¹⁷ WALKER, Joseph M. *Historia de España*. Edimat Libros, Madrid, 1999, p. 288.

¹⁸ OEHLING, Hermann, FERNÁNDEZ, Francisco y JIMÉNEZ, Carlos. «Desarrollo del método», en OEHLING, Hermann (Pdte.), *Investigación de fenómenos beligenos: método analítico factorial, Cuadernos de Estrategia del CESEDEN*, n.º 17. Ministerio de Defensa, Madrid, 1990, pp. 33-60.

Conforme a la clasificación recogida por estos autores, las causas de los conflictos se pueden agrupar en tres niveles: el nivel de profundo o de las estructuras, el nivel medio o de la coyuntura y el nivel superficial o del litigio.

¹⁹ Véanse la doctrina del destino manifiesto sobre la anexión de territorios a los Estados Unidos (1845) o la doctrina Monroe, «América para los americanos» (1823).

independentistas, que sucedían en ambos archipiélagos desde hacía largos años. Estados Unidos venía mostrando una postura arrogante²⁰, que evidencia que el conflicto era una opción para los norteamericanos²¹. La fijación norteamericana con Cuba venía de muy largo, como lo demuestra que el secretario de Estado norteamericano John Quincy Adams ya pusiera sus ojos en Cuba allá por el año 1823²².

La guerra buscada por EE. UU. no pudo ser evitada por España porque no tenía capacidad para disuadir.

El gasto en el instrumento militar

La historia ha demostrado que, mientras los norteamericanos miraban ambiciosamente a Cuba, los españoles asumíamos una política de neutralidad que nos condujo poco a poco a la desamortización del instrumento militar²³. Ni nuestros medios militares eran tecnológicamente comparables a los norteamericanos, ni su estado era el apropiado para enfrentamientos armados. Esto no solo fue el producto de una falta de inversión en adquisiciones, sino también en su sostenimiento²⁴.

En la actualidad, nuestro instrumento militar sigue debatiéndose entre la preponderancia de la adquisición de nuevos programas y el mantenimiento adecuado de los actuales, como sostienen tanto responsables presupuestarios como expertos en economía²⁵. Pero esta dicotomía no parece ser de público conocimiento, pues no existe debate al respecto fuera de los círculos académicos y profesionales del mundo de la seguridad y defensa.

²⁰ *Op. cit.*, p. 271.

²¹ ELORZA, Antonio. «Final del Imperio», en ARTOLA, Miguel (coord.), *Historia militar de España. Edad contemporánea I. El siglo XIX*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, pp. 355-392.

²² BORJA, Rodrigo. «Doctrina del destino manifiesto», *Enciclopedia de la política*. FCE, México, 2018. Disponible en: https://www.encyclopediadelapolitica.org/doctrina_del_destino_manifiesto/ [consulta: 14/4/2021].

²³ ACOSTA, Santiago. «El presupuesto de la paz y la pérdida de la escuadra en Santiago de Cuba», *Revista General de Marina*. Mayo de 2016, pp. 583-586. Disponible en: <http://www.armada.mde.es/archivo/rgm/2016/05/cap01.pdf> [consulta: 14/4/2021].

²⁴ ELORZA, Antonio. *Op. cit.* y ACOSTA, Santiago. *Op. cit.*

²⁵ FONFRÍA, Antonio. «La inestabilidad económica y financiera: amenaza para la seguridad» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 12 de marzo de 2021.

MAESTRO, J. «El presupuesto de Defensa» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 5 de marzo de 2021.

MUÑOZ, A. «La gestión financiera y el futuro de la Administración en el ámbito del MINISDEF» (simposio), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 16 de marzo de 2021.

REIG, M. «La política presupuestaria del Estado» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 12 de marzo de 2021.

En 1898 la situación era peor, pues sí existía un debate político, entonces empeñado en la desamortización del instrumento militar²⁶. Cuando el conflicto estalló, la población española, consciente de la existencia de un instrumento militar amplio, pero sin conocimiento de las importantes carencias tecnológicas y de sostenimiento, se creyó las bravuconadas que prestigiosos militares vertían en la prensa sobre la superioridad nacional²⁷. Los españoles no podían imaginarse lo que se venía encima.

Además de la dicotomía entre adquisición y sostenimiento en el gasto destinado al instrumento militar, otro problema que acompaña tradicionalmente a este es su dimensionamiento. Sin ánimo de entrar en la guerra de cifras ni en el debate sobre la validez de la referencia del 2 % del PIB en inversión en el instrumento militar que se maneja en la OTAN desde la cumbre de Gales de 2014²⁸, es evidente que lo que debe marcar las necesidades de la inversión en el instrumento militar es su capacidad disuasoria para garantizar los intereses vitales del Estado, es decir, su supervivencia. La supervivencia del Estado frente a peligros y amenazas²⁹ es el principio que debe guiar la construcción del instrumento militar, lo que nos lleva a concluir que la determinación del gasto en el instrumento militar depende de las variables «peligros» y «amenazas».

El instrumento militar debe tener la capacidad de disuadir a cualquier potencial agresor de la tentación de probar suerte. De nada sirven las esperanzas depositadas en la capacidad disuasoria de otros instrumentos de poder del Estado si existe la posibilidad de que puedan fallar. El instrumento militar es la última barrera, es, recurriendo al tópico del fútbol, el guardameta en la portería. Ningún equipo que aspire a ganar campeonatos dejará descuidada su inversión en la portería, porque, en ocasiones, todo lo demás falla y la pelota se dirige justo al espacio entre los tres palos. En ese momento, ya es tarde para pensar en inversiones, preparación y mantenimiento. En ese momento..., los deberes tienen que estar hechos.

²⁶ ACOSTA, Santiago. *Op. cit.*, pp. 576-583.

²⁷ ELORZA, Antonio. *Op. cit.*, pp. 376-377.

²⁸ ARTEAGA, Félix y BARRANTES, Diana. «España y la cumbre de la OTAN en Gales». Real Instituto Elcano, Madrid, 2014. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-y-la-cumbre-de-la-otan-en-gales/> [consulta: 16/4/2021].

²⁹ Según la clasificación y conceptualización de las nociones de riesgo, peligro y amenaza del general Ballesteros. BALLESTEROS, Miguel Ángel. «Las estrategias de seguridad y de defensa», en BALLESTEROS, Miguel Ángel *et al.*, *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2004, pp. 13-64.

Identificados los peligros y amenazas para los intereses vitales, nuestra doctrina nacional de empleo de las Fuerzas Armadas, recogida en el PDC-01 (A)³⁰, establece que los recursos deben planificarse partiendo del planeamiento operativo. Estaríamos hablando de planear los recursos del instrumento militar partiendo de las necesidades que se estiman para la ejecución de los planes de defensa militar de los intereses vitales. Esa es la pauta que debe marcar la determinación del planeamiento de recursos, lejos de cualquier otro fin. Y, tal y como indicábamos, ese planeamiento debe comprender tanto la adquisición de sistemas como su sostenimiento. Pero en la actualidad la priorización del sostenimiento de los diferentes sistemas que integran las capacidades militares nacionales no viene determinada por ese planeamiento de recursos³¹, es decir, cabe la posibilidad de que sistemas cuya adquisición se consideró prioritaria para el planeamiento operativo no sean priorizados de la misma forma a la hora de su sostenimiento. En otras palabras, aunque se disponga de excelentes recursos en el instrumento militar, cabe la posibilidad de que su estado de alistamiento no sea el adecuado para la misión³², tal y como sucedió en el mencionado caso de la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, consecuencia de la guerra contra EE. UU.

En segundo lugar, atendiendo a la pirámide de Maslow, una vez que la supervivencia está garantizada, podemos jugar con el sentido de pertenencia e incluso la necesidad de reconocimiento en la esfera internacional, defendiendo los intereses estratégicos mediante la contribución a la seguridad junto a nuestros socios, amigos y aliados en cualquier lugar del globo donde estos puedan verse amenazados. En Estados con limitada capacidad presupuestaria, los esfuerzos por defender los intereses estratégicos y las contribuciones a la defensa de otros intereses derivados de los compromisos y la política exterior³³ deben realizarse con las mismas existencias diseñadas para el fin

³⁰ MINISTERIO DE DEFENSA. PDC-01(A), Doctrina para el Empleo de la FAS. Madrid, 2018.

³¹ MUÑOZ, A. *Op. cit.*

³² MAESTRO, J. *Op. cit.*

³³ Conforme al PDC-01 (A), se entienden por intereses estratégicos «aquellos otros intereses de seguridad que son de particular importancia por contribuir decisivamente a la garantía de los intereses vitales», tales como «el suministro energético y de recursos básicos para la subsistencia de la población, el comercio internacional de nuestro país, el acceso a los recursos de nuestras zonas marítimas, las infraestructuras críticas y la pertenencia a organizaciones internacionales político-económicas y de seguridad y defensa» y, junto a los anteriores, identifica otros intereses «derivados de la posición que ocupa España en la comunidad internacional, de su sentido de la solidaridad, de su contribución a la causa de la paz y la libertad, y de su relación con las naciones de la misma comunidad histórica y cultural; se concretan en la consecución, de forma solidaria, de un orden internacional estable, de paz, seguridad y de respeto a los derechos humanos».

principal del instrumento militar, la disuasión y respuesta frente a peligros y amenazas a los intereses vitales, pero nunca al revés.

Igualmente, objetivos como favorecer la investigación y el desarrollo nacional, las industrias nacionales y, en consecuencia, la economía nacional deben considerarse efectos colaterales beneficiosos y deseables, que pueden inclinar la balanza en la selección de los proveedores, pero que en ningún caso determinan las necesidades del instrumento militar. Incluso la contribución del instrumento militar a la seguridad ciudadana y a la protección civil debe considerarse como beneficio colateral que no determina la selección de los recursos necesarios para la defensa de los intereses vitales ni la inversión en ello. En aquellos ejemplos en que las unidades sean destinadas a estos fines con exclusividad, como son los casos de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y del 43 Grupo, sus presupuestos deben considerarse transferencias de créditos de los ministerios responsables de dichas actividades, como viene sucediendo con el 43 Grupo desde la adquisición de los primeros aviones apagafuegos por el Ministerio de Agricultura en 1971³⁴.

Cultura de defensa y comunicación

Como se indicaba en la introducción, las amenazas a la seguridad del individuo fluctúan con las circunstancias que lo rodean, y con ello su mayor sensibilidad a la necesidad de esta. Cuando esas circunstancias no inclinan la sensibilidad de los ciudadanos hacia la comprensión de los problemas de seguridad, la cultura estratégica de la sociedad³⁵ es el último recurso para lograr que las decisiones que se tomen en materia de seguridad sean coherentes con la protección de los intereses vitales.

La ausencia de debate político sobre la necesidad de defender los intereses vitales y sobre la inversión que se debe dedicar a ello es una prueba de la carencia de una cultura

³⁴ RAMOS, Gonzalo. *Los aviones anfibia Canadair operados por el Ejército del Aire en la lucha contra incendios forestales*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013.

³⁵ MITCHELL, A. *Proceso de planeamiento de defensa del Reino Unido a largo plazo y el efecto de la cultura estratégica y los factores políticos y económicos* (monografía), XVIII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. ESFAS, Madrid, 2018.

Conforme a este autor: «La cultura estratégica es producto de diversas influencias en las que el proceso de toma de decisiones contextualizadas se ve afectado por una cultura nacional que influye en las políticas y afecta las decisiones políticas. Proporciona una lente analítica a través de la cual pueden entenderse mejor las motivaciones de las acciones emprendidas por un Estado y describir los legados duraderos en su pensamiento estratégico, el mismo que ha sido influenciado por las tendencias históricas y por otras esferas de influencia».

estratégica nacional en España. Los debates sobre cuestiones relacionadas con la inversión en el instrumento militar no existen en las campañas políticas y solo aparecen escuetas apelaciones cuando algunos partidos llaman a la disminución de los presupuestos de Defensa sin otra argumentación que su carácter belicista, tal y como propugnó a finales del siglo XIX Emilio Castelar en su «Presupuesto de la paz», precursor del Desastre del 98³⁶. En palabras del profesor Fonfría: «Los distintos Gobiernos no han dado prioridad a la defensa ni en sus programas electorales, ni en sus debates y, por ende, tampoco en su presupuesto».³⁷

Partiendo de que, en política doméstica, el objetivo último de todo partido político es conseguir el máximo número de escaños y, si es posible, llegar a gobernar y que esto último depende de la voluntad de los ciudadanos en las urnas, es evidente que los políticos españoles, en general, entienden que existe un riesgo inherente a plantear el problema de los gastos en Defensa, especialmente si la idea que se va a sostener es la de su incremento.

Un hecho tangible demuestra la reflexión anterior: la participación en operaciones de paz dispone de un presupuesto inicial exiguo en comparación con el volumen previsto, y se costea mayoritariamente con el Fondo de Contingencia³⁸. Este fondo, al no poder contabilizarse como presupuesto de Defensa, escamotea un gasto en capacidades militares que, de incluirse en los presupuestos, los incrementaría perceptiblemente. Esto no es una novedad, sino que viene sucediendo con los sucesivos Gobiernos desde hace años. Ocurre lo mismo con los gastos de adquisición dedicados a los grandes programas de armamento, cuyo impacto presupuestario también se diluye mediante diversos mecanismos de financiación que, de alguna forma, esconden la realidad del coste de la defensa³⁹, como los adelantos del Ministerio de Industria o el alargamiento de los plazos de pago⁴⁰. Estas prácticas presupuestarias, al igual que las mencionadas sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, tienen una trayectoria histórica suficiente como

³⁶ ACOSTA, Santiago. *Op. cit.*, pp. 576-577.

³⁷ FONFRÍA, Antonio. «Carta abierta a los políticos: profesor Antonio Fonfría de la UCM». Asociación Española de Militares Escritores, 2020. Disponible en: <https://militaresescritores.es/noticias/carta-abierta-a-los-politicos-profesor-antonio-fonfría-de-la-ucm/> [consulta: 18/4/2021].

³⁸ MAESTRO, J. *Op. cit.* y FONFRÍA, Antonio. *Op. cit.*, 2020.

³⁹ FONFRÍA, Antonio. *Op. cit.*, 2020.

⁴⁰ REIG, M. «La política presupuestaria del Estado» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 12 de marzo de 2021.

para poder afirmar que no se trata de políticas propias de ningún partido, sino de los sucesivos Gobiernos.

Todo esto conduce a reflexionar sobre la necesidad de invertir esfuerzos en el desarrollo de esa cultura estratégica que promueva la concienciación social en la necesidad de proteger los intereses vitales, de tal manera que el discurso político sea un reflejo del discurso social⁴¹ en el tratamiento de los asuntos de la defensa.

Civiles y militares «llamados a participar en la dirección de los asuntos nacionales», entre los que se encuentran políticos pertenecientes a los diferentes partidos, reciben formación sobre seguridad y defensa nacional en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) desde su creación en 1964⁴². El fomento de la conciencia nacional de la defensa constituyó una de las misiones del CESEDEN⁴³ desde sus orígenes, materializada a través de diversas iniciativas, entre las que destacan los cursos de Defensa Nacional y las diversas cátedras organizadas en diferentes universidades españolas, fruto de la actividad de la antigua Escuela de Altos Estudios Militares (ALEMI), de la que más tarde fue heredera la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE)⁴⁴ y en la actualidad lo es el Departamento de Cultura y Diplomacia de la Defensa (DCDD).

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), creado en el seno del CESEDEN en 1979, incorpora entre sus misiones la contribución al fomento de una cultura de defensa. En 1996 y hasta el año 2012, el IEEE se desvinculó del CESEDEN para pasar a integrarse en la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL)⁴⁵. Este paso supuso un vuelco hacia el fomento de la cultura de defensa como parte de sus misiones

⁴¹ El discurso social no consiste únicamente en un texto doctrinal, sino en la forma de pensar propia de una sociedad en un momento determinado, que se ve reflejada en todos los órdenes (hechos, productos culturales, organización, comportamiento, etcétera) y para cuya recopilación es preciso acudir a toda clase de textos y manifestaciones culturales (SAID, Edward. *Cultura e imperialismo* [Anagrama, Barcelona, 1996], en CAIRO, Heriberto y PASTOR, Jaime, «La construcción discursiva de los conflictos: la guerra global y las contiendas localizadas en el nuevo orden mundial», en CAIRO, Heriberto y PASTOR, Jaime [comps.], *Geopolítica, guerras y resistencias*. Trama, Madrid, 2006). El concepto «discurso social» debe ser entendido como un conjunto de enunciados que depende de una misma formación discursiva, expresado no solo a través del lenguaje (escrito o artístico), sino también de las prácticas sociales en un todo integrado por la institucionalización y la práctica (FOUCAULT, Michel. *El nacimiento de la clínica: una arqueología de la mirada médica* [Siglo XXI, México, 1966] e *Historia de la sexualidad 1. La voluntad del saber* [Siglo XXI, México, 1978], en CAIRO, Heriberto. *Op. cit.*, pp. 12-13). Así, el discurso social se diferencia del discurso político en que este último sí obedece a un texto doctrinal y solo pertenece al ámbito de la política, especialmente de la política doméstica.

⁴² CARTA DE ESLES. Acta Fundacional del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. 11 de agosto de 1964.

⁴³ ÁLVAREZ, Javier. «Antecedentes históricos del CESEDEN», *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: 50 aniversario, 1964-2014*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2014, pp. 79-101.

⁴⁴ ESTÉVEZ, José Manuel. «El CESEDEN en 2014», *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: 50 aniversario, 1964-2014*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2014, pp. 33-78.

⁴⁵ ÁLVAREZ, Javier. *Op. cit.*

principales, comenzando su contribución al desarrollo de la misma en las primeras etapas de la educación formal en España⁴⁶, responsabilidad de la citada DIGENPOL.

La Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 2020 recoge la importancia del fomento de la conciencia y la cultura de defensa basándose en la imposibilidad de conseguir «una defensa eficaz sin el interés y la concurrencia de los ciudadanos»⁴⁷. La cultura de defensa constituye un esfuerzo para trasladar a la ciudadanía la preocupación de los académicos y profesionales del mundo de la seguridad y defensa por disponer de un sistema preventivo. Como recoge la DDN, es «un instrumento para lograr una sociedad comprometida y parte activa de su seguridad»⁴⁸.

A pesar de la clara implicación institucional en el desarrollo de una cultura de defensa y de los esfuerzos realizados desde hace más de cincuenta años, la ausencia de debate sobre la defensa entre la ciudadanía parece indicar que la promoción de la cultura de defensa no está consiguiendo sus frutos. Es evidente que la labor realizada en el CESEDEN ha conseguido la concienciación y participación de aquellos «llamados a participar en la dirección de los asuntos nacionales», pues la DDN es prueba de ello, pero el resto de la ciudadanía permanece al margen. Esto debe conducirnos a pensar en la necesidad de abrir nuevas vías de comunicación capaces de mejorar la eficacia de los esfuerzos en el fomento de la cultura de defensa.

Observando la forma en la que se produce la comunicación institucional desde los diferentes ámbitos del Ministerio de Defensa a través de los medios de comunicación y las redes sociales y teniendo en cuenta los esfuerzos institucionales de promoción de la cultura de defensa a los que contribuye sin descanso desde su fundación el CESEDEN, es posible afirmar que el esfuerzo comunicativo del Ministerio de Defensa está orientado a formar e informar, evidenciando carencias desde el punto de vista del entretenimiento. Aunque existen esfuerzos en este sentido, prueba de ello son los cómics desarrollados por el IEEE en 2012⁴⁹ o las actividades de puertas abiertas que organizan los Ejércitos, podrían incrementarse notablemente. Mediante el entretenimiento también se forma e informa, tanto a través de los tradicionales sistemas de comunicación —radio y

⁴⁶ ESTÉVEZ, José Manuel. *Op. cit.*

⁴⁷ PRESIDENCIA DE GOBIERNO. Directiva de Defensa Nacional. 11 de junio de 2020, p. 7. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf> [consulta: 18/4/2021].

⁴⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁹ ESTÉVEZ, José Manuel. *Op. cit.*

televisión—⁵⁰ como de los más modernos de la era digital⁵¹. La comunicación en el Ministerio de Defensa debe tener una importante componente de entretenimiento para captar la atención de los ciudadanos y, a través de ella, formar e informar con el fin de alcanzar los objetivos de la cultura de defensa con eficacia.

Además, también es preciso explotar adecuadamente desde la perspectiva del entretenimiento la imagen de la contribución del instrumento militar a la diplomacia, a la economía nacional y a la seguridad ciudadana, pues estos elementos, aunque no deban determinar la inversión en el instrumento militar para su función principal, han de entenderse como parte de los efectos beneficiosos de dicha inversión. Para valerse de esta bondad, es preciso un empleo apropiado de la comunicación mediante la explotación adecuada de esa imagen y de su proyección a través del entretenimiento.

Conclusiones

La defensa es un concepto que implica la capacidad de prevenir, disuadir y, llegado el caso, actuar para proteger los intereses vitales de cualquier sociedad organizada bajo la idea de Estado. El ideal de la defensa, evidentemente, consiste en no tener nunca la necesidad de actuar. A la defensa contribuyen todos los instrumentos de poder del Estado.

La organización de la actividad preventiva consiste en la creación de ambientes propicios para evitar la posibilidad de que los intereses vitales de la nación se vean amenazados. Pero, cuando la prevención falla, el siguiente escalón es el de la disuasión.

Disuadir implica tener la capacidad para hacer desistir a potenciales agresores de sus intenciones y que estos la conozcan. En la disuasión también intervienen todos los instrumentos de poder del Estado, pero, en último término, el instrumento militar actúa como recurso final tanto en la disuasión como en la actuación defensiva para proteger los intereses vitales, aquellos de los que depende la supervivencia de la nación como tal.

⁵⁰ ONU MUJERES. «Entretenimiento educativo (o educación recreativa)», Centro Virtual de Conocimiento para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y Niñas. 3 enero de 2012. Disponible en: <https://www.endvawnow.org/es/articles/1268-entretenimiento-educativo-o-educacin-recreativa.html> [consulta: 13/4/2021].

⁵¹ PYSHKIN, Kirill. «Entretenimiento educativo (*edutainment*): una revolución digital en la educación», *Tribuna de Credit Suisse*. 19 diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.fundsociety.com/es/opinion/entretenimiento-educativo-edutainment-una-revolucion-digital-en-la-educacion> [consulta: 13/4/2021].

Para que la disuasión mediante el instrumento militar sea efectiva, debe ser creíble, y ello implica un esfuerzo en la adquisición y el sostenimiento de los sistemas que lo integran.

La historia nos muestra como ambos conceptos, adquisición y sostenimiento, son igualmente fundamentales para hacer del instrumento militar un elemento suficientemente disuasorio y eficaz. Ambos deben ser consecuencia del análisis concienzudo de las necesidades del planeamiento operacional en defensa de los intereses vitales.

La ausencia del debate sobre la defensa en el ámbito político evidencia esta misma carencia en el ámbito social y trae como consecuencia la descapitalización de la inversión en el instrumento militar. La estimulación de este debate pasa por la potenciación de la cultura de defensa en la ciudadanía, pero los esfuerzos desarrollados hasta la fecha no están dando frutos en el ámbito de la cultura general de nuestra sociedad. En el discurso social en España, la cultura de defensa apenas ocupa lugar.

Los esfuerzos en comunicación del Ministerio de Defensa fundamentalmente se orientan a la formación e información, pero podrían mejorarse en el ámbito del entretenimiento para aumentar las audiencias y hacer los esfuerzos formativos e informativos más eficaces.

La educación de la ciudadanía en la estimación de las necesidades de inversión en el instrumento militar es fundamental para conseguir que ello forme parte del discurso social. El resultado debería reflejarse en la incorporación al debate político de este elemento tan importante para nuestra seguridad y de los beneficios que lo acompañan.

No debemos olvidar que una sociedad mejor formada y capaz de decidir sobre su futuro en todos los órdenes es una sociedad más libre.

*José María Santé Abal**

Diplomado de Estado Mayor y doctor en Paz y Seguridad Internacional, UNED
Profesor Departamento de RRII e Historia Global, UCM