

La política pública de fomento de la cultura de defensa en las universidades españolas: de su definición a su planificación

Public Policy to Promote the Culture of Defense in Spanish Universities: from its Definition to its Planning

Alberto Bueno*
Universidad de Granada

Resumen: Este artículo analiza las claves de la puesta en marcha de la política pública de fomento de la denominada cultura de defensa, una de las políticas de Defensa más importantes desarrolladas por el Ministerio de Defensa español. En particular, estudia las condiciones y dificultades existentes para la colaboración y cooperación entre las Fuerzas Armadas de España y las universidades, así como las iniciativas públicas llevadas a cabo para su impulso. Por último, analiza también los instrumentos de planificación elaborados para su ejecución.

Palabras claves: Análisis de Políticas Públicas – Defensa – Cultura de Defensa – Universidad – España

Abstract: This article analyzes the key aspects of the launch of public policy to promote the so-called culture of defense, one of the most important defense policies developed by the Spanish Ministry of Defense. Particularly, it studies the existing conditions and difficulties in order to generate collaboration and cooperation between the Spanish Armed Forces and the universities, as well as the public initiatives to boost these relationships. Finally, it further analyzes the planning tools produced for its implementation.

Key words: Public Policy Analysis – Defense – Culture of Defense – University – Spain

Fecha de recepción: 2 de agosto de 2016

Fecha de aceptación y versión final: 4 de septiembre de 2016

* Alberto Bueno es Investigador predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada (España) y miembro del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional de la misma institución. Email: kalbert@correo.ugr.es

Introducción

El fomento de la denominada cultura de defensa es una de las políticas públicas más importantes desarrolladas por el Ministerio de Defensa de España desde que esta se pusiera en marcha oficialmente a comienzos de la década pasada. Asimismo, su incardinación en los documentos de primer orden político-estratégico reflejan su significación en la política de Defensa española.

De manera introductoria, se puede afirmar que esta política trataría de impulsar el interés y conocimiento entre la sociedad española por las cuestiones relacionadas con la seguridad y defensa nacionales. Por este motivo, las universidades recibieron desde el primer momento una gran relevancia como principales focos de promoción científica e investigadora y, por tanto, centros de difusión de conocimiento hacia la sociedad. Esta realidad se materializó por medio del Programa de Colaboración con las Universidades, surgido a raíz del Plan Director de Cultura de Defensa (PDCD, en adelante) de 2002.

Dicha política se ha convertido en un vector fundamental de las relaciones ejército-sociedad en España, lo que justifica su estudio con objeto de conocer sus primeros estadios de desarrollo. A partir de la conceptualización de cultura de defensa, este artículo explica por qué entró en la agenda institucional esta política pública y cuál era el problema público a resolver, para a continuación exponer su proceso de institucionalización. En segundo lugar se describen las principales dificultades históricas, epistemológicas o culturales que esta política encontró para avance en el ámbito universitario español. En tercero, se detallan las principales características de los instrumentos de planificación y programación elaborados para tal fin por las autoridades de Defensa españolas, los que han vertebrado todo su desarrollo hasta la actualidad. Por último, se finaliza con unas conclusiones acerca de este proceso y los retos respecto de la investigación y evaluación de esta política pública de Defensa.

32

I. La cultura de defensa en España

I.1. Conceptualización de la cultura de defensa y definición del problema público a resolver

La cultura de defensa se podría conceptualizar de forma sucinta como el grado de conocimiento acerca de los temas de la defensa nacional que tendría el ciuda-

dano medio.¹ Igualmente, tendría una especial correspondencia con la valoración que hace la sociedad de las FAS (Fuerzas Armadas Españolas).² Si bien la definición probablemente más divulgada y completa sea la aportada por Ballesteros,³ quien la definió como “el sistema de manifestaciones, conocimientos, modos de vida y grado de desarrollo sobre la defensa colectiva en una sociedad, y la parte de la cultura política que se refiere a cómo una sociedad concibe su protección frente a amenazas y riesgos externos”.⁴

Bajo estos términos, la política de fomento de la cultura de defensa pivota en torno a dos fines básicos: por un lado, conseguir que la ciudadanía conozca y se interese por los asuntos y problemas relacionados con la defensa nacional, así como que comprenda la naturaleza de las misiones encomendadas a las FAS y la necesidad de su sostenimiento mediante la dotación adecuada y suficiente de recursos humanos, económicos, materiales, etc.; por otro, mejorar la imagen de las FAS entre la población, procurando una mayor identificación entre esta y aquellas. Se puede apreciar, por tanto, su cariz como política de orden superior; esto es, como intervención pública que aspiraría a “influir sobre el futuro en la dirección deseada”⁵ y, por tal razón, a “asegurar la cohesión de sociedades complejas”.⁶

Ambos objetivos tratan de dar respuesta al problema de la escasa cultura de defensa existente entre la ciudadanía española, a juicio de los responsables de la Defensa, quienes entienden que hay un preocupante desconocimiento y desinterés acerca de las cuestiones relacionadas con la defensa nacional, e incluso un desapego (cuando no abierta animadversión) de ciertos sectores de la ciudadanía hacia los militares, debida esta última circunstancia tanto a posicionamientos ideológicos como al rol desempeñado por estos en regímenes políticos anteriores, en especial por la dictadura del General Francisco Franco (1939-1975). Además, España se ha visto

¹ Valentina Fernández Vargas y Jaime Rodríguez-Toubes, “Diez reflexiones sobre la cultura de defensa en España”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 184, nº A2, pp. 1-2.

² Jordi Marsal, “Cultura de defensa, transformación de las FAS y cambio social en la España democrática”, en Fernando López Mora y Miguel Ángel Ballesteros (eds.), *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Córdoba-Madrid: Universidad de Córdoba - Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, 2011, pp. 207-222.

³ El General Miguel Ángel Ballesteros es el General Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, principal organismo de Defensa para el desarrollo de la cultura de defensa, como se expone en el apartado II.2 y la nota al pie 38.

⁴ Miguel Ángel Ballesteros, “La evolución de la cultura de la seguridad y la defensa”, en Fernando López Mora y Miguel Ángel Ballesteros (eds.), *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, op. cit., pp. 47-58: 53.

⁵ Joan Prats i Català, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 41.

⁶ Josep Maria Vallès, *Ciencia Política. Una introducción* (8ª ed.), Barcelona: Ariel, 2011, p. 396.

atravesada por numerosos y trascendentales cambios en sus décadas más recientes, tanto en el plano internacional (final de la Guerra Fría, profundización en los procesos de globalización, evolución de los paradigmas relacionados con la seguridad y la defensa, etc.) como en el escenario nacional (modernización y democratización de las Fuerzas Armadas, integración en organismos supranacionales de cooperación securitaria y de defensa –*v.gr.*, OTAN–, implicación en misiones internacionales de paz, supresión del servicio militar obligatorio...) que han complicado sustancialmente las diferentes dimensiones de las políticas de seguridad y defensa.

Estos son algunos de los factores, tanto exógenos como internos, tanto estructurales como coyunturales, que contribuyen a explicar este desinterés o desconocimiento respecto de los problemas y necesidades de la defensa nacional, o el “rechazo a lo militar”.⁷ Se produce la paradoja de que la complejidad de estos cambios y las dimensiones estratégicas de la Defensa resultan ajenas al interés de la ciudadanía en un momento en que, por el contrario, el debate público resulta vital⁸ para el desempeño de las misiones encomendadas (comprender sus objetivos y trascendencia) y la provisión adecuada de recursos (apoyar su sostenimiento). Este es, en síntesis, el problema público al que se pretendía hacer frente con la puesta en marcha e implementación de esta política pública.

34

I.2. Desarrollo político-administrativo de la cultura de defensa hasta su institucionalización

El primer antecedente normativo referido a la cultura de defensa se localiza en la Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 1992, que expresaba (implícitamente) la necesidad de promover esta política,⁹ constituyendo este uno de los aspectos más novedosos de aquella legislación.¹⁰ Si bien el verdadero impulso vendría a partir de 1996,¹¹ cuando se fijó como uno de los pilares de la política de Defensa, junto a la modernización y profesionalización de las FAS.¹² En esta lógica, dicha DDN

⁷ Carlos Navajas, “El fin del ‘problema militar’. La ‘modernización’ de los Ejércitos durante la primera época socialista (1982-1996)”, *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 84, n° 4 (2011), pp. 51-72: 72.

⁸ Javier Jordán y José Luis Calvo, *El nuevo rostro de la guerra*, Pamplona: EUNSA, 2005.

⁹ La DDN 1992 exigía el fomento de la “conciencia de la necesidad de una política de defensa” y de “renovar los lazos de unión” entre las sociedad y las FAS.

¹⁰ Navajas, *op. cit.*

¹¹ Primera legislatura (legislatura VI) del gobierno del presidente José María Aznar del Partido Popular, con Eduardo Serra como ministro de Defensa.

¹² Carlos Navajas, “La política de defensa del gobierno de Aznar (1996-2004)”, en Carlos de Cueto (ed.), *Los desafíos de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI*, Albolote (Granada): Comares, 2008, pp. 131-135.

estableció como propósito el conseguir que la sociedad española comprendiese, apoyase y participase con mayor intensidad¹³ en la Defensa nacional, resaltando que esta solo se lograría mediante una buena sintonía entre la sociedad y sus ejército “sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad militar y las necesidades y responsabilidades de España”.

No obstante, la institucionalización de esta política no se alcanzaría hasta la siguiente legislatura,¹⁴ momento en que fue configurada como objetivo fundamental de la Defensa tanto en el Libro Blanco de la Defensa como en la DDN 2000, documentos de carácter político-estratégico de primer nivel. Dicha consolidación fue posible gracias a ese encaje estratégico, que además contó con el apoyo de los grupos parlamentarios.¹⁵

Así, en 2001 se creó la Dirección General de Relaciones Institucionales (DIGERINS), en el seno de la también nueva Secretaría General de Política de la Defensa (SEGENPOL) del Ministerio de Defensa, órganos que se centrarían desde entonces en esta dimensión social de la Defensa. Como culmen, se publicó en 2002 el ya mencionado PDCD,¹⁶ el que fue ampliado y detallado en 2003 mediante diversos Planes Derivados,¹⁷ entre estos se encontraba el Plan de Colaboración con el Sistema Educativo (PCSE), matriz del Programa de Colaboración con las Universidades. Este último fue la base en las que se desarrollaron las relaciones entre las FAS y las universidades, ya con un marco de trabajo definido y ordenado.

Desde ese momento la cultura de defensa ha continuado presente en los principales textos políticos y normativos, como la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005, las Directivas de Defensa Nacional de 2004, 2008 y 2012, la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, las Estrategias de Seguridad Nacional de 2011 y 2013, y la Ley de Seguridad Nacional de 2015. No obstante, no han sido promulgados nuevos planes que revisen los planteamientos iniciales del PDCD o de sus planes derivados, por lo que los planes y programas entonces publicados continúan plenamente en vigor.

¹³ En esos años, el número de objetores de conciencia al servicio militar alcanzó cifras históricas. Pedro Bernal, “La cultura de seguridad y defensa en España. Orígenes y evolución”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.), *Cuaderno de Estrategia 155: La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2011, pp. 23-63.

¹⁴ Segunda legislatura del Partido Popular, ya con Federico Trillo como ministro.

¹⁵ Alfonso García Roldán, “La Defensa Nacional en el sistema educativo español”, en AA.VV., XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional, Jaca (Huesca): Ministerio de Defensa, 2014, pp. 53-76.

¹⁶ Aprobado por la Directiva núm. 5/2002, de 11 de enero.

¹⁷ Aprobados por la Directiva núm. 138, de 16 de septiembre.

II. Evolución de la cultura de defensa en las universidades

Los responsables de Defensa españoles apreciaron desde el primer momento el potencial que presentaban las universidades para fomentar dicha cultura. La raigambre y proyección social de las mismas, igual que su naturaleza de centros de producción de conocimiento científico, lo justificaban. Sin embargo, este propósito era obstaculizado por distintas razones históricas, ideológicas, epistemológicas y culturales que jalonaban las relaciones entre ambos “mundos”. Estos escollos implicaban andar un camino de mutuo (re)conocimiento que propiciara un “contexto cultural [con] la normalidad propia de un sistema político democrático”.¹⁸

II.1. Obstáculos iniciales para las relaciones entre universidad y FAS

Motivos históricos

Las continuas intervenciones de los militares en la vida política española a lo largo de los siglos XIX y XX,¹⁹ y con mayor determinación el golpe de Estado contra la legalidad republicana (julio de 1936) y la seguida implantación de un régimen dictatorial que se prolongaría por casi cuarenta años, provocaron que los militares se vieran como rémora para el progreso democrático y parte de la “amenaza nacional” y no de su defensa.²⁰ La dictadura franquista se caracterizó por su pretensión de “militarizar la política y politizar lo militar”,²¹ con un ejército desplegado a lo largo del territorio con la disposición de reprimir la “subversión” (es decir, con el fin de someter a la oposición política), y velar por el orden y la unión nacional, constituido como “columna vertebral” del Estado. Se trataba de un ejército virado hacia el interior.

Por desgracia, la universidad no permaneció ajena a estas presiones autoritarias. El régimen quiso socializar a la población universitaria en los valores típicamente

¹⁸ Joaquín Tamarit Navas, “La seguridad y la defensa en la sociedad española”, en Fernando López Mora y Miguel Ángel Ballesteros (eds.), *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, op. cit., pp. 319-334: 100.

¹⁹ Este factor es un elemento esencial para la “comprensión de la historia contemporánea española”. Léase Carlos Seco, *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984, p. 13.

²⁰ Miguel Ángel Aguilar, “Recuerdos de un paseo cívico militar”, en Fernando López Mora y Miguel Ángel Ballesteros (eds.), *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, op. cit., pp. 23-36.

²¹ José Antonio Olmeda, *Las Fuerzas Armadas en el Estado franquista*, Madrid: Ediciones El Arquero, 1988, p. 378.

castrenses, poniendo en práctica el elocuente concepto de “la universidad como cuartel”.²² Pese a ello, la universidad fue uno de los principales focos de contestación política y social contra la dictadura.²³ Entre fines de los 60 y los 70 comenzaron a introducirse en España ideologías con una enorme carga antimilitarista,²⁴ mientras que las posiciones democráticas liberales se erigían a su vez desde posturas abiertamente contrarias al estamento militar. La “nueva cultura de las universidades”²⁵ fue el caldo de cultivo para la articulación del antifranquismo, una posición política que ocupó en la práctica la totalidad de la universidad en los últimos años del régimen y en la que se curtieron buena parte de los (futuros) profesores, determinando indefectiblemente la animadversión del mundo universitario hacia el castrense, y cuyas consecuencias se dejarían sentir incluso después de que el período dictatorial tocara a su fin. Por supuesto, nuevas intentonas golpistas, como la del 23 de febrero de 1981, en nada ayudaban a transformar esa percepción, a la vez que polémicas como el ingreso en la Alianza Atlántica o el mantenimiento del servicio militar obligatorio (conocido popularmente como “la mili”) mantenían viva esa acritud hacia lo militar.

Disonancias epistemológicas

Influidos por muchas de esas ideologías y posiciones antimilitaristas, ciertas corrientes o sectores académicos señalaban la separación que, a su juicio, debería existir entre la investigación en las universidades y la militar, llegando incluso a calificar de “preocupante” la vinculación de la universidad con el ejército,²⁶ en referencia a los primeros contactos que se estaban produciendo entre ambas instituciones (*vid.*

²² Gregorio Valdevira, *La oposición estudiantil al franquismo*, Madrid: Síntesis, 2006, p. 227.

²³ Un movimiento de rebelión en absoluto original, ya que los estudiantes también habían sido una de las principales fuerzas de protesta y oposición contra la dictadura del general Primo de Rivera, y el rechazo al ejército y a la ideología que la sustentaba. Léase al respecto Elena Hernández, et. al., *Estudiantes contra Franco (1939-1975). Oposición política y movilización juvenil*, Madrid: La Esfera de los Libros, 2007.

²⁴ Es el caso del ecologismo, el pacifismo, el feminismo, etc., como se expone en Antonio Robles Egea y Manuel Menéndez Alzamora, “Entre la dictadura y la democracia. La transición del pensamiento político español”, en Antonio Robles Egea y Manuel Menéndez Alzamora (eds.), *Pensamiento político en la España contemporánea*, Madrid: Editorial Trotta, 2013.

²⁵ Salvador Giner, “Libertad y poder político en la universidad española: el movimiento democrático bajo el franquismo”, en Paul Preston (ed.), *España en crisis: la evolución y decadencia del régimen de Franco*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 350.

²⁶ Rosa María Medina y Francisco Javier Rodríguez Alcázar, “Ciencia, tecnología y militarismo”, en Beatriz Molina y Francisco A. Muñoz (coords.), *Manual de Paz y Conflictos*, Granada: Universidad de Granada, 2004, p. 291.

epígrafe II.2). Dicha divergencia vendría dada por la distinta naturaleza de sus trabajo, fines, objetivos, enfoques y cultura organizacional, como recoge la Tabla 1.

Tabla 1
Objetivos y culturas divergentes de la universidad y la investigación militar

Investigación universitaria	Investigación militar
Educación	Defensa
Investigación para el avance en ciencia y tecnología	Búsqueda de la superioridad tecnológica. Acceso a investigación puntera
Objetivos múltiples de la investigación	Objetivos de interés militar
Cultura abierta, crítica y dispuesta a comunicar	Secretismo
Interdisciplinariedad	Compartimentalización de la información
Estructura democrática	Estructura jerarquizada

Nota: Adaptado de Medina y Rodríguez.²⁷

Esta corriente refractaria a las relaciones universidad-FAS, llamada de “cultura de paz” o de “contracultura de defensa” por otros autores,²⁸ engloba ideologías con visiones muy diferentes o contrapuestas a como el Estado emplea las Fuerzas Armadas para resolver los conflictos y mantener la paz. Además, identifican la política de Defensa con la guerra y el militarismo, y tratan de atribuir a las FAS unos intereses y fines propios desvinculados de los intereses de la sociedad, como exponen Tamarit y Bernal.²⁹ Por estas razones, la presencia de estos sectores en el ámbito universitario representaba un serio escollo para el avance de la cultura de defensa.

Cultura institucional

También de naturaleza histórica, otro de los obstáculos para la colaboración se producía por el aislamiento de los militares respecto de la sociedad y las sensibilidades existentes, especialmente durante la dictadura franquista.³⁰ Su corporativismo

²⁷ Ibidem.

²⁸ Bernal, op. cit., p. 38.

²⁹ Tamarit, op. cit.; Bernal, op. cit.

³⁰ Mariano Aguilar Olivencia, *El ejército español durante el Franquismo. Un juicio desde dentro*, Madrid: Akal, 1999.

y nacionalismo, su identificación con el régimen, su educación en las academias, la predisposición de su trabajo... hacían del ejército un grupo profesional aislado.³¹

La “ideología de la militarización”³² de un ejército “apolíticamente franquista”³³ marcaba también el cerrado carácter institucional que, incluso, trascendía hasta la posibilidad de estudiar asuntos militares y de defensa. Así, se negaba a los civiles la “legitimidad” para estudiar la institución castrense desde un punto de vista epistemológico dado el “carácter singular, cerrado y secreto de la misma, así como los valores distintos a los de la sociedad [que posee]”, lo que provocaría que los civiles no pudieran obtener un conocimiento adecuado del ejército o que sus esfuerzos fueran infructuosos.³⁴

Tardío interés en España por los estudios sobre seguridad y defensa

Por último, hay que aludir igualmente a la tardía incorporación de las investigaciones respecto de temas relacionados con la defensa nacional y seguridad en el ámbito universitario español, solo incentivados tras la incorporación de España a la OTAN³⁵ y posteriormente a la entonces Comunidad Económica Europea en 1986. Este retraso encuentra su explicación, a criterio de Marrero,³⁶ en el propio aislamiento internacional que la sociedad española y la institución castrense, concretamente, arrastraron a lo largo de todo el siglo XX, acentuándose sobre todo durante el período referido por los factores ya citados. Como apunta Aguilar,³⁷ la carencia de centros de estudio y pensamiento sobre asuntos internacionales y de defensa, así como la falta de interés en las universidades, dificultaba la creación de una dinámica de debate relacionado con estas cuestiones.

³¹ Julio Busquets, “Las Fuerzas Armadas en la transición española”, en Hipólito de la Torre Gómez (ed.), *Fuerzas Armadas y poder político en el siglo XX de Portugal y España*, Mérida: UNED, 1996.

³² Manuel González García, “Las Fuerzas Armadas: pariente pobre del régimen de Franco”, en Paul Preston (ed.), *España en crisis: la evolución y decadencia del régimen de Franco*, op. cit., p. 68.

³³ Joaquín Lleixà, *Cien años de militarismo en España*, Barcelona: Anagrama, 1986, p. 148.

³⁴ Rafael Bañón y José Antonio Olmeda, “El estudio de las Fuerzas Armadas”, en Rafael Bañón y José Antonio Olmeda (eds.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza Editorial, 1985, pp. 15-16.

³⁵ España se incorporó a la Organización del Tratado del Atlántico Norte en 1982, completando su ingreso en 1999 al sumarse entonces a su estructura militar integrada.

³⁶ Inmaculada Marrero, “Hacia una nueva cultura de la defensa en España”, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 11/2007 (julio 2007) (en línea) [Fecha de consulta 24.11.2015] <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo/hacia-una-nueva-cultura-de-la-defensa-en-espana>

³⁷ Miguel Ángel Aguilar, “Información sobre la defensa: desconcierto y falta de costumbre”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 184, nº 2 (2008), pp. 111-121.

II.2. Primeros pasos de la colaboración universidades-FAS

Los primeros intentos por fomentar esta cultura se dieron ya incluso en los años finales de la dictadura, con la creación del CESEDEN (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional) y del IIEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos)³⁸ (1964 y 1970, respectivamente), ambos con la finalidad de promover la investigación de temas de la defensa y, con especial hincapié en el caso del IIEEE, fomentar y divulgar la cultura de defensa. Con ello se quería potenciar los estudios en defensa y seguridad, los que sufrían de un generalizado desinterés y solo tenían cierta acogida en los ambientes estrictamente militares.

Durante los primeros años de la democracia, años nucleares de la llamada transición militar española,³⁹ las actividades que se podrían encuadrar como de impulso a la cultura de defensa se dirigían sobre todo a lograr una mayor identificación entre civiles y militares.⁴⁰ El proceso estaba en una etapa muy embrionaria, pues todo se limitaba al afán de “algunos muy pequeños núcleos de profesores universitarios, creando cátedras especializadas en colaboración con diversos centros militares de enseñanza y de mando, o participando en seminarios y cursos del CESEDEN, el IIEEE...”.⁴¹ Los esfuerzos políticos y profesionales llevados a cabo intentaban estrechar lazos entre el ejército y la comunidad universitaria, y así superar el “enroque endogámico de ambos colectivos [y sus] rancios y estereotipados prejuicios”.⁴² También la exigencia de abordar estudios y temas de carácter “plurimetodológico y multidisciplinar”⁴³ obligaban a romper la cerrazón imperante.

40

³⁸ El Instituto Español de Estudios Estratégicos es el organismo del Ministerio de Defensa encargado del desarrollo de actividades de investigación y difusión de la cultura de seguridad y defensa desde su creación en 1970. Aunque su posición dentro del organigrama del Ministerio se ha ido alterando con el transcurso de los años, ha teniendo siempre asignadas estas funciones. Por ello, el IIEEE ha suscrito convenios y acuerdos con un amplísimo elenco de centros universitarios públicos y privados a lo largo de este tiempo, lo que ha permitido la promoción y puesta en marcha de una gran cantidad de jornadas, seminarios, cursos de verano, máster, congresos, etc. Además ha conseguido constituirse en un centro de investigación sobre seguridad y defensa, y de cooperación civil-militar de primer nivel en España.

³⁹ Narcís Serra, *La transición militar*, Barcelona: Debate, 2008.

⁴⁰ Bernal, op. cit.

⁴¹ Felipe Quero, *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, España: Ediciones Ejército, 1989, p. 15.

⁴² Isidro Sepúlveda, “Universidad y defensa: la experiencia del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 184, vol. A2 (2008), p. 101.

⁴³ Ignacio García Palomero, “Estrategias de investigación, estudio y desarrollo aplicables en el fomento e innovación de la cultura de seguridad y defensa nacional”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 21/2013 (abril 2014), p. 5 (en línea) [Fecha de consulta 25.02.2016] http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA21-2013_Estrategias_de_Estudio_IGP.pdf

A partir de los años 90 la situación empieza a cambiar, momento en el que la cultura de defensa penetra en la universidad de la mano de iniciativas como, por ejemplo, el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), en colaboración con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED),⁴⁴ o el convenio firmado entre el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) del Ejército de Tierra⁴⁵ y la Universidad de Granada.⁴⁶ En estos años también se constituyeron diversas cátedras⁴⁷ en colaboración con el CESEDEN, las que comenzaron a llevar a cabo una amplia variedad de actividades que incluían tanto la oferta de asignaturas en diversas carreras como la celebración de congresos, jornadas y seminarios.⁴⁸ La cultura de defensa comenzaba a tomar cuerpo institucional y superar escollos iniciales; era el momento de ordenar y planear dicha intervención pública.

III. La planificación de la colaboración con las universidades

III.1. El Plan Director de Cultura de Defensa

Como ya se ha señalado, el PDCD (publicado por la DIGERINS en 2002) es el principal instrumento de planificación publicado en relación con la promoción de la cultura de defensa. Sirve de marco de organización y estructuración de las diferentes actividades a implementar, definiendo los principios de actuación y objetivos, delimitando los ámbitos de aplicación del plan, y estableciendo los órganos de dirección y coordinación de los planes derivados, sus programas, y acciones concretas. El

⁴⁴ Para conocer mejor la actividad desarrollada por este centro, se puede leer al respecto a Sepúlveda, op. cit.

⁴⁵ El MADOC fue creado por Real Decreto 287/1997, de 28 de febrero, como órgano de instrucción, enseñanza, investigación y motor de innovación del Ejército de Tierra.

⁴⁶ Este convenio nació con la convicción del mutuo beneficio que se podría extraer, partiendo del “afán de servicio y transmisión de conocimientos a la sociedad”, apostando además por un modelo de colaboración innovador, el que trataba de superar la mera colaboración para unir sinergias y buscar puntos de interés común. Este convenio de colaboración fue el embrión de lo que se ha convertido en el Centro Mixto UGR-MADOC, organismo dedicado a la formación y a la investigación bajo un modelo de organización dual entre las instituciones que lo conforman. Véase Humberto Trujillo y José Antonio García Sistac, *Universidad de Granada-MADOC. Una colaboración proyectada hacia el futuro*, Granada: Universidad de Granada, 2006.

⁴⁷ Era el caso de las cátedras “Almirante Juan de Borbón” de la Universidad Complutense, “Ingeniero General D. Antonio Remón y Zarco del Valle” de la Politécnica de Madrid, “Francisco Villamartín” de la Juan Carlos I, “Almirante Martín Granizo” de la Universidad de Salamanca y la “Cervantes” de la Academia General Militar y la Universidad de Zaragoza.

⁴⁸ García Roldán, op. cit.

PDCD se caracteriza por su flexibilidad y la no fijación de un límite temporal para su realización, desplegándose a lo largo de seis ámbitos de actuación específicos, que se corresponden a su vez con los seis planes derivados publicados en 2003.⁴⁹

El PDCD parte de la premisa de que no existe una adecuada conciencia de defensa nacional, pero con la perspectiva de la buena valoración que los militares recibían entre la ciudadanía ya en ese momento, según reflejaban diferentes sondeos de opinión y análisis sociológicos.⁵⁰ En líneas generales, los objetivos del PDCD para la consecución de ese fin se dirigen principalmente hacia la promoción del interés y el conocimiento de las cuestiones y los problemas relativas a la Defensa y las FAS, como ya se ha apuntado. Esto tuvo su traslación a las universidades, lógicamente, donde se plantea como fin propiciar el debate y la investigación y para ello se fijan los objetivos de potenciar el interés por el estudio, análisis y debate de cuestiones relacionadas con la paz, la seguridad y la defensa. De manera relacionada, también se menciona la necesidad de coadyuvar a crear una comunidad de expertos en materia de pensamiento estratégico, es decir, una comunidad estratégica (o epistémica, en términos de análisis de políticas públicas) española.

III.2. El Programa de Colaboración con las Universidades

El PCU se incardina dentro del PCSE, quedando su impulso bajo responsabilidad del CESEDEN, del IEEEE (al que corresponden las funciones generales de impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia de defensa nacional, convirtiéndose así en la institución clave para estos propósitos) y los órganos competentes en la materia del Cuartel General del Estado Mayor y de los Cuarteles Generales de los Ejércitos y la Armada.

⁴⁹ Plan de Comunicación Social; Plan de Colaboración con el Sistema Educativo; Plan Sociedad - Fuerzas Armadas; Plan de Colaboración de las Administraciones Públicas; Plan de Acción Cultural; Plan de Investigación.

⁵⁰ Desde 1997 el IEEEE, por medio del Centro de Investigaciones Sociológicas español, lleva a cabo de forma periódica una encuesta denominada “La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas”, con el propósito de recabar la opinión de la ciudadanía en asuntos relacionados con el sentimiento y compromiso de sentirse español, la percepción acerca de las amenazas que tiene España o la opinión hacia las FAS, entre otras variables. Estos estudios revelan la buena valoración de la sociedad hacia el desempeño de las FAS, pero el menor interés o desafecto por los problemas y cuestiones de la defensa nacional y la seguridad. Véase Fernando Moreu, “El aspecto sociológico y el sistema de indicadores de la cultura de seguridad y defensa”, en Instituto Español de Estratégicos (ed.), *La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2011, pp. 169-204.

El PCU subraya la función catalizadora de estos organismos para promover la investigación y trabajo en esas materias. Para esta finalidad se considera favorable la autonomía de la que gozan las universidades, así como el esfuerzo que ya se venía realizando desde los años 90 por impulsar y afianzar esos estudios. Igualmente se entiende que las universidades podrían facilitar o incentivar estas relaciones debido a sus propios intereses por no querer verse excluidas de un campo de trabajo interdisciplinar e importante para la sociedad actual y, por consiguiente, para las propias disciplinas académicas.

Igualmente resulta muy interesante recoger la pléyade de ideas-fuerza que han de servir como *leitmotiv* de las acciones a implementar, sintetizadas a continuación: propiciar conocimientos acerca de la seguridad y defensa nacional, promover los valores democráticos de la sociedad española y reforzar el compromiso con la paz y seguridad internacional, así como los organismos internacionales de cooperación securitaria.

En cuanto a las acciones concretas a implementar, se recoge una síntesis de los mismos en la Tabla 2. En general, el método de actuación que se propone es materializar la colaboración aportando ponentes civiles y militares expertos, y subvencionando parte de estas actividades.

Tabla 2.
Acciones del Programa de Colaboración con Universidades

Acción	Descripción
Acción 1	Jornadas y seminarios. Se considera que es la manera óptima para iniciar el contacto y a los estudiantes en estos temas, considerando siempre “la pluralidad de ideas y [...] la libertad de cátedra”.
Acción 2	Asignaturas, especialmente de libre elección y optativas, con el fin de “especializar” a los estudiantes en estas materias.
Acción 3	Cursos de Doctorado, como manera de ampliar la formación de los doctorandos.
Acción 4	Títulos propios. Detectada el auge de la demanda, se considera la vía idónea para formar especialistas.
Acción 5	Cursos de Verano, dirigidos a expertos y estudiantes, con los que se busca también lograr una mayor repercusión en la opinión pública general.
Acción 6	Cátedras, dado que fue la fórmula a través de la cual estas materias se introdujeran en las universidades, se considera una vía para institucionalizar la colaboración en los campos de la investigación y la formación.
Acción 7	Difusión de los premios de Defensa, con objeto de incentivar la investigación en el ámbito civil sobre estas materias.

III.3. Plan derivado de investigación: los programas de investigación y difusión de cuestiones estratégicas, y de investigación histórica

Otro de los planes derivados del PDCD es el Plan de Investigación, entre cuyos objetivos generales se encuentran:

- Estudiar el interés de la sociedad por los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa.
- Desarrollar un pensamiento estratégico adaptado a las necesidades de España.
- Fomentar el estudio de temas históricos de los ejércitos.

Conforme a estos propósitos, dicho plan se desglosa en tres programas específicos de intervención: 1) Programa de sondeos y estudios sociológicos; 2) Programa de investigación y difusión de cuestiones estratégicas de interés; 3) Programa de investigación histórica. Por tanto, hay que destacar particularmente los dos últimos en tanto en cuanto tienen una vinculación directa con las universidades, como se puede apreciar analizando su textos.

44

En primer término se distingue la labor que al respecto pueden desarrollar tanto el CESEDEN como el IEEE, centros que ya venían desarrollando una actividad creciente con universidades, por ejemplo por medio de la publicación de obras conjuntas. Se resalta asimismo el interés ya existente en el ámbito universitario por el “análisis, estudio y debate de cuestiones relacionadas con la paz, la seguridad y la defensa”, razón por la que hay un incipiente número de eventos basados en la colaboración del IEEE con universidades, como jornadas, proyectos de investigación, seminarios, etc. (*vid.* nota al pie 37). En cuanto a la investigación histórica, se entiende que las universidades son “el ámbito adecuado” para su proyección y progreso. Se comprende además que el mayor conocimiento y debate acerca de estos temas, amén de la profundización en la relación entre militares y civiles que ello implica, contribuirán a “terminar definitivamente con ciertos tópicos históricos” respecto de las FAS. Como se puede apreciar, estos dos programas tratan de trascender más allá del ámbito exclusivo de colaboración y cooperación con las instituciones universitarias para establecer su meta en la consecución de un impacto directo en la sociedad española, como resultado de la política pública, coadyuvando de tal modo a mejorar y potenciar la imagen de las FAS, así como generar debate social con expertos en la materia.

Conclusiones

El análisis de la institucionalización, planificación y programación de la política pública de fomento de la cultura de defensa en España y, en particular, en las universidades españolas muestra los esfuerzos de los responsables de Defensa por revertir una situación histórica (la del desinterés o desconocimiento por los asuntos concernientes a la Defensa nacional, o la del desafecto y rechazo hacia los militares y lo castrense) que constituye un verdadero óbice para el progreso de la política de Defensa en su conjunto. Sin la implicación, apoyo y participación por parte de la sociedad resulta a todas luces más difícil que los Estados se enfrenten a los restos que el mundo global y globalizado pone ante sí: esta es la premisa. Para ello es fundamental contar con la cooperación y la colaboración de las universidades, por su vertiente tanto científica como social.

Pese a las dificultades y recelos iniciales, superando escollos históricos y diferencias tanto organizacionales como culturales, lo cierto es que el fomento de dicha cultura ha avanzado de manera ostensible. Un examen de los boletines de actividades del IEEEE, por citar al organismo en el que recae el mayor peso de esta iniciativa, permite advertir a simple vista el auténtico auge de las actividades promovidas desde las universidades en este campo de trabajo con el respaldo de los responsables de Defensa; también con una fuerte imbricación regional, puesto que son muchos los eventos de esta índole que se celebran de la mano de universidades y órganos o unidades de las FAS radicados en el mismo territorio. Aunque aún sea pronto para establecer un balance, trabajos exploratorios ya publicados⁵¹ permiten entrever la fundamental influencia que ha tenido esta intervención pública para el fomento de la cultura de defensa, sin duda contribuyendo positivamente a su progreso. Se ha de valorar como acertado el carácter flexible y a largo plazo que tienen los instrumentos de planificación y programación elaborados. Ello ha permitido un desarrollo amplio de los mismos y una eficaz adaptación al entorno universitario y a las circunstancias donde se había de desplegar.

Si bien, cuando se trata de influir en las actitudes de los ciudadanos hacia unas políticas concretas, esto es, afectar a su cultura política, se ha de considerar necesariamente plazos de décadas para poder valorar los eventuales cambios acaecidos. Los cambios culturales requieren muchos años, precisamente para superar inercias históricas y factores estructurales que arraigan en el entendimiento colectivo, por lo

⁵¹ Marrero, op. cit.; García Palomero, op. cit.

que medir resultados definitivos de esta política, evaluados en efectos e impactos, es todavía una tarea pendiente.

Otro reto para el futuro, también en términos de evaluación del programa, será determinar si el impulso de esta política pública ha contribuido a conformar una comunidad estratégica española de seguridad y defensa, uno de los objetivos que se marcaba el PDCD para fomentar el debate público de calidad y la mayor implicación de expertos en el desarrollo de la política de Defensa. La percepción que se puede tener en este terreno ahora mismo es que, de existir, esta se encontraría todavía en sus etapas iniciales. Sin embargo, la falta de evidencia empírica al respecto impide afirmar con mayor rotundidad esta mera conjetura, mas invita, por ello, a profundizar en su estudio en el futuro.

Bibliografía

- 46 Aguilar, Miguel Ángel, “Recuerdos de un paseo cívico militar”, en Fernando López Mora y Miguel Ángel Ballesteros (eds.), *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Córdoba-Madrid: Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, 2011.
- Aguilar, Miguel Ángel, “Información sobre la defensa: desconcierto y falta de costumbre”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 184, nº 2 (2008).
- Aguilar Olivencia, Mariano, *El ejército español durante el Franquismo. Un juicio desde dentro*, Madrid: Akal, 1999.
- Ballesteros, Miguel Ángel, “La evolución de la cultura de la seguridad y la defensa”. Fernando López Mora y Miguel Ángel Ballesteros (eds.), *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Córdoba-Madrid: Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, 2011.
- Bañón, Rafael y Olmeda, José Antonio, “El estudio de las Fuerzas Armadas”, en Rafael Bañón y José Antonio Olmeda (eds.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- Bernal, Pedro, “La cultura de seguridad y defensa en España. Orígenes y evolución”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuaderno de Estrategia 155: La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha* (noviembre 2011), Madrid: Ministerio de Defensa.
- Busquets, Julio, “Las Fuerzas Armadas en la transición española”, en Hipólito de la Torre Gómez (ed.), *Fuerzas Armadas y poder político en el siglo XX de Portugal y España*, Mérida: UNED, 1996.

- Fernández Vargas, Valentina y Rodríguez-Toubes, Jaime, “Diez reflexiones sobre la cultura de defensa en España”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 184, nº A2.
- García Palomero, Ignacio, “Estrategias de investigación, estudio y desarrollo aplicables en el fomento e innovación de la cultura de seguridad y defensa nacional”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 21/2013 (abril 2014) (en línea) [Fecha de consulta 25.02.2016] http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA21-2013_Estrategias_de_Estudio_IGP.pdf
- García Roldán, Alfonso, “La Defensa Nacional en el sistema educativo español”, en AA.VV., *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*, Jaca (Huesca): Ministerio de Defensa, 2014.
- Giner, Salvador, “Libertad y poder político en la universidad española: el movimiento democrático bajo el franquismo”, en Paul Preston (ed.), *España en crisis: la evolución y decadencia del régimen de Franco*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- González García, Manuel, “Las Fuerzas Armadas: pariente pobre del régimen de Franco”, en Paul Preston (ed.), *España en crisis: la evolución y decadencia del régimen de Franco*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Hernández, Elena, et. al., *Estudiantes contra Franco (1939-1975). Oposición política y movilización juvenil*, Madrid: La Esfera de los Libros, 2007.
- Jordán, Javier y Calvo, José Luis, *El nuevo rostro de la guerra*, Pamplona: EUNSA, 2005.
- Lleixà, Joaquín, *Cien años de militarismo en España*, Barcelona: Anagrama, 1986.
- Marrero, Inmaculada, “Hacia una nueva cultura de la defensa en España”, *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo 11/2007 (julio 2007) (en línea) [Fecha de consulta 24.11.2015] <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externa-opex/documentos/documentos-de-trabajo/hacia-una-nueva-cultura-de-la-defensa-en-espana>
- Marsal, Jordi, “Cultura de defensa, transformación de las FAS y cambio social en la España democrática”, en Fernando López Mora y Miguel Ángel Ballesteros (eds.), *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Córdoba-Madrid: Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, 2011.
- Medina, Rosa María y Rodríguez Alcázar, Francisco Javier, “Ciencia, tecnología y militarismo”, en Beatriz Molina y Francisco A. Muñoz (coords.), *Manual de Paz y Conflictos*, Granada: Universidad de Granada, 2004.

- Moreu, Fernando, “El aspecto sociológico y el sistema de indicadores de la cultura de seguridad y defensa”, en Instituto Español de Estratégicos (ed.), *Cuaderno de Estrategia 155: La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2011.
- Navajas, Carlos, “El fin del ‘problema militar’. La ‘modernización’ de los Ejércitos durante la primera época socialista (1982-1996)”. *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, 84, nº 4 (2011).
- Navajas, Carlos, “La política de defensa del gobierno de Aznar (1996-2004)”, en Carlos de Cueto (ed.), *Los desafíos de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI*, Albolote (Granada): Comares, 2008.
- Olmeda, José Antonio, *Las Fuerzas Armadas en el Estado franquista*, Madrid: Ediciones El Arquero, 1988.
- Prats i Català, Joan, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- Quero, Felipe, *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, España: Ediciones Ejército, 1989.
- Robles Egea, Antonio y Menéndez Alzamora, Manuel, “Entre la dictadura y la democracia. La transición del pensamiento político español”, en Antonio Robles Egea y Manuel Menéndez Alzamora (eds.), *Pensamiento político en la España contemporánea*, Madrid: Editorial Trotta, 2013.
- Seco, Carlos, *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.
- Sepúlveda, Isidro, “Universidad y defensa: la experiencia del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 184, vol. A2 (2008).
- Serra, Narcís, *La transición militar*, Barcelona: Debate, 2008.
- Tamarit, Joaquín, “La seguridad y la defensa en la sociedad española”, en Fernando López Mora y Miguel Ángel Ballesteros (eds.), *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Córdoba-Madrid: Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, 2011.
- Trujillo, Humberto y García Sistac, José Antonio, *Universidad de Granada-MADOC. Una colaboración proyectada hacia el futuro*, Granada: Universidad de Granada, 2006.
- Valdevira, Gregorio, *La oposición estudiantil al franquismo*, Madrid: Síntesis, 2006.
- Vallès, Josep Maria, *Ciencia Política. Una introducción* (8ª ed.), Barcelona: Ariel, 2011.