

From the 2002 Defence Culture Master Plan to the 2021 Comprehensive National Security Culture Plan, two decades past

Abstract:

Among the priority objectives of the National Defence Directive of 2000 was to promote national defence awareness through defence culture. Picking up the mandate, in 2002 the Defence Culture Master Plan was approved. However, despite the years that have passed, the level of awareness and knowledge on the part of citizens would continue to be a goal. Thus, in 2015 the National Security law was approved, which in its article 5 indicates that the Government will promote the culture of National Security that favours the active involvement of society and in 2017 the National Security Strategy, establishing in chapter 6 that a Comprehensive National Security Plan will be created, which will be published in 2021. Between the first and the second Plan, two decades have passed, defence/National Security policies have prioritized new lines to respond to the needs of a globalized world and the term National Security has replaced that of Defence.

Keywords:

Plan, culture, defence, national security, society.

Cómo citar este documento:

DOÑATE SANZ, María Pilar. *Del Plan Director de Cultura de Defensa 2002 al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional 2021, dos décadas transcurridas*. Documento de Opinión IEEE 131/2021.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO131_2021_MARDON_Cultura.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

La Directiva de Defensa Nacional de 2000 (en adelante, DDN2000) se aprobaría unos meses después de que la ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas anunciara la profesionalización de estas y la suspensión del servicio militar obligatorio haciendo referencia a los cambios estratégicos como la potenciación de organizaciones colectivas de seguridad y defensa o la revolución tecnológica.

Este nuevo escenario vendría marcado por un proceso ya iniciado años antes en el que la sociedad se iría alejando de los temas relacionados con la defensa, de ahí que la DDN2000 entre sus objetivos señalara, «Fomentar la conciencia de defensa nacional en la sociedad española a través de la cultura de defensa»¹ y entre las líneas básicas de la política de defensa, «Impulsar decididamente la cultura de defensa en la sociedad española de manera que perciba como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses»².

Para recoger el mandato se elaboraría el Plan Director de Cultura de Defensa aprobado a través de la Directiva n.º 5/2002 del Ministerio de Defensa y que como afirma Francisco Javier Casas Álvarez, supuso un hito³ en este campo. El documento se dividía en siete puntos en el que entre otros se definía la cultura de defensa, se estructuraba el plan o se marcaban los objetivos, complementándose con la Directiva n.º 138 de 16 de septiembre de 2003 por la que se aprobaron seis planes sobre comunicación social, colaboración con el sistema educativo, entre otros.

No obstante, el documento se abría a posibles modificaciones, dotándose así de cierta flexibilidad: «El Plan Director de Cultura de Defensa tiene carácter indefinido y podrá ser revisado en función de los nuevos objetivos que se establezcan en materia de política de defensa y de los resultados de los Planes y Programas desarrollados con anterioridad. No se trata, por tanto, de un Plan rígido, sino que está dotado de cierta flexibilidad»⁴.

En efecto, el plan podía ser revisado, y tanto las Directivas de Defensa Nacional (2004, 2008, 2012, 2020) como las Estrategias de Seguridad Nacional (2011, 2013, 2017),

¹ «Directiva de Defensa Nacional», *Presidencia del Gobierno*, 1/2000, p. 3.

² Op. cit. p. 3.

³ CASAS ÁLVAREZ, Francisco Javier. «La política de fomento de la cultura y conciencia de seguridad y defensa, y su coordinación en el ámbito del Ministerio de Defensa», *Ministerio de Defensa*, 2015, pp. 225-261. Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora. *Cuadernos de estrategia*. n.º 172.

⁴ Op. cit. 2002, p. 18.

señalarían nuevos objetivos en materia de política de defensa que indicaban que se precisaba llevarla a cabo, como por ejemplo el nuevo papel de la ciudadanía frente a la seguridad o la necesidad de una coordinación entre las administraciones.

Así, durante la IX Legislatura (2008-2011)⁵, se redactó un nuevo Plan Director de Cultura de Seguridad y Defensa, que pese a ser presentado para su aprobación como se puede leer a continuación, no finalizó el proceso: «En el marco de sus competencias ha redactado y presentado a la aprobación de la Sra. ministra de Defensa, el nuevo Plan Director de Cultura de Seguridad y Defensa, instrumento principal para ordenar y coordinar el conjunto de actividades que se llevan a cabo en desarrollo de la política cultural del Ministerio de Defensa».

Dicho Plan tiene una continuidad⁶ durante la X Legislatura (2011-2015)⁷, con el propósito de actualizar los contenidos del Plan Director de 2002 y en la Memoria de Defensa aparece el intento de sacarlo adelante: «En los últimos años, se han impulsado los trabajos para la elaboración del nuevo Plan Director de Cultura de Seguridad y Defensa que actualice los contenidos del aprobado en el año 2002, como instrumento principal para ordenar y coordinar el conjunto de actividades que se llevan a cabo en desarrollo de la política cultural del Ministerio de Defensa».

Sin embargo, este Plan Director no fue finalmente aprobado. Habría que esperar al año 2021, es decir, diecinueve años, para que con la orden PCM/575/2021, de 8 de junio se publicara el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional, dejándose atrás en el título el término «cultura de defensa» o «cultura de seguridad y defensa».

La elaboración del documento se sustenta principalmente en dos pilares la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional en cuyo artículo 5 dedicado a la Cultura de Seguridad Nacional señala: «El Gobierno promoverá una cultura de Seguridad Nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos»⁸.

⁵ «Memoria de la IX Legislatura (2008-2011)», *Ministerio de Defensa*, 2011, p. 413.

⁶ También aparecería en la Memoria de la XI Legislatura (2016) en el apartado 6.6.6 «Plan Director de Seguridad y Defensa», p. 214.

⁷ «Memoria de la X Legislatura (2011-2015)», *Ministerio de Defensa*, 2015, p. 560.

⁸ «Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional», *Gobierno de España*, 2015, p. 87108.

Y en la Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos, de 2017 en la que en el capítulo 6 se propone la creación de un nuevo Plan «Se aprobará un Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional que sirva de catalizador para la implantación progresiva de una cultura de Seguridad Nacional inclusiva, participativa y colaborativa⁹».

Por lo tanto, se podría deducir que el hecho de que el Plan Director no contara con una fecha específica para ser revisado, dejando esta opción a los posibles cambios en política de Defensa o a los cambios necesarios en los planes y programas, habría abierto la posibilidad a que el siguiente Plan se aprobara dos décadas más tarde.

El propósito de este análisis sería mostrar la conveniencia de que los planes sobre cultura de seguridad nacional contaran con unos plazos para ser revisados, al igual que las Directivas de Defensa Nacional o las Estrategias de Seguridad Nacional, permitiendo adaptar el contenido a las transformaciones que fueran surgiendo en el contexto geopolítico.

Para ello, siguiendo la propuesta del Plan Director de Cultura de Defensa, se analizarán en el marco de la política de Defensa algunos cambios significativos, como la importancia creciente de la implicación de la sociedad en el ámbito de la seguridad o la coordinación entre administraciones y en el marco de los planes y programas los resultados en el plano educativo, investigación y comunicativo.

De esta manera, se mostraría que, pese a los cambios/carencias que mostraban las políticas de Defensa y los planes/programas, no fueron decisivos para que finalmente se revisara (y/o publicara) el Plan Director de 2002.

Además de los plazos para llevar a cabo una revisión de los planes, la terminología sería también un elemento que invitaría a reflexionar. Si bien el primer plan incluía en su título «cultura de defensa» y proponía una definición, el segundo incluye «cultura de seguridad nacional» sin que aparezca en esta ocasión una proposición.

Finalizaría, por lo tanto, el análisis con una breve aproximación a la situación que subyacería por la falta de definición.

⁹ «Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos», *Gobierno de España*, 2017, p. 123.

La política de Defensa

Entre los contextos que están cambiando más rápidamente están los de seguridad, defensa e internacional¹⁰, lo que implicaría a su vez transformaciones acordes en las políticas de Defensa. Tal y como apunta Félix Arteaga en las dos últimas décadas, el contexto geopolítico actual se ha alterado radicalmente (el epicentro se ha desplazado a la región asiática, han aparecido actores no estatales como también el ámbito espacial y cibernético, entre otros)¹¹.

En efecto, la concepción clásica de seguridad basada en la integridad territorial, independencia política o la estabilidad económica va adquiriendo una perspectiva más compleja en gran parte debido a la globalización, las nuevas tecnologías, sumándose unos riesgos y amenaza —o riesgos y desafíos, como marca la Estrategia Española de Seguridad 2011— que requerirían de una respuesta multidisciplinar. Reflejo de esta situación, la DDN2012 hacía referencia a una noción de defensa desbordada por dichos riesgos y amenazas: «El abanico de riesgos y amenazas desborda hoy la noción tradicional de defensa: Es preciso, por lo tanto, planificar a la mayor brevedad posible el paso a una estrategia de Seguridad nacional que supere la fase documental y contemple su sostenimiento práctico a través del esfuerzo conjunto de los departamentos que en ello están involucrados»¹².

Por lo tanto, se introducen cambios en la política de Defensa¹³, la cual «determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarias para obtenerlos» (enmarcada en las DDN) y en la política de Seguridad Nacional (enmarcada en la Estrategia de Seguridad Nacional) que, según el artículo 4 de la Ley de 2015 de Seguridad Nacional sería: «1. [...] Una política pública en la que, bajo la dirección del presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno, participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias, y la sociedad en general, para responder a las necesidades de la Seguridad Nacional.

¹⁰ ARTEAGA MARTÍN, Félix; FOJÓN LAGO, Enrique. “El planteamiento de la política de defensa y seguridad en España”, *Instituto Universitario Gutiérrez Mellado*, 2007.

¹¹ ARTEAGA, Félix. “Orientaciones sobre la política de Defensa en la próxima Legislatura”, *Real Instituto Elcano*, 2015.

¹² “Directiva de Defensa Nacional 2012”, *Presidencia del Gobierno*, 2012, p. 5.

¹³ “Política de Defensa”, *Ministerio de Defensa*. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/> Consultado el 29/10/2021.

2. Los principios básicos que orientarán la política de Seguridad Nacional son la unidad de acción, anticipación, prevención, eficiencia, sostenibilidad en el uso de los recursos, capacidad de resistencia y recuperación, coordinación y colaboración».

Para mostrar algunos de los cambios llevados a cabo en la política de Defensa en estos últimos 20 años, se podrían tomar como ejemplo dos líneas generales de actuación, el papel de la población y la coordinación de las administraciones.

Si bien en la DDN2004 todas las líneas generales de la política de defensa estaban dirigidas a aspectos diversos relacionados con las Fuerzas Armadas (consolidación de su papel, transformación o búsqueda del respaldo parlamentario) a partir de la DDN2008 (y sucesivas, 2012, 2020) aparecen dentro de las líneas generales, la sociedad y los recursos del Estado.

Así, la DDN2008 hace referencia a las dos líneas mencionadas de la siguiente manera:

- La obtención del máximo respaldo social y parlamentario que haga de la política de defensa una auténtica política de Estado.
- La acción única del Estado en materia de seguridad y defensa y su desarrollo mediante una aproximación sistémica, integradora de todos sus recursos¹⁴.

De su parte, la DDN2012 propone:

- La defensa de España tiene que ser asumida por todos los españoles como asunto de indudable trascendencia.
- Desarrollar la plena coherencia y coordinación de los instrumentos en manos de los distintos departamentos¹⁵.

Las Estrategias de Seguridad Nacional también incluirían estas dos líneas, en su caso, enmarcadas dentro de la política de seguridad. Así, la Estrategia Española de Seguridad 2011 incluiría la «Coordinación entre las Administraciones Públicas y con la sociedad¹⁶».

Se podría afirmar, por lo tanto, que el papel cada vez más importante de la sociedad civil como parte integrante de la seguridad nacional y la necesidad de la coordinación de toda la Administración Pública para dar una respuesta coordinada e integral, podrían haber

¹⁴ "Directiva de Defensa Nacional 2004", *Presidencia del Gobierno*, 2004, p. 8.

¹⁵ "Directiva de Defensa Nacional 2008", *Presidencia del Gobierno*, 2008, p. 6.

¹⁶ "Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos", *Gobierno de España*, 2011, p. 10.

sido dos elementos relevantes para haber revisado el Plan Director y aprobar con anterioridad el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional.

Los planes derivados del Plan Director de Cultura de Defensa

En el Plan Director de Cultura de Defensa se especifica en el apartado segundo dedicado a la Estructura del Plan Director que se derivarán unos planes (dirigidos a uno o varios ámbitos) con una serie de objetivos, niveles de prioridad o previsión de su ejecución en el tiempo y que recogerían los Programas necesarios para desarrollar las actuaciones de determinados campos, muchas de ellas ya en acción.

De esta manera, con la Directiva n.º 138 de 16 de septiembre de 2003 del Ministerio de Defensa se aprobarían seis planes derivados del Plan Director:

1. Plan de comunicación social
2. Plan de colaboración con el sistema educativo
3. Plan sociedad-Fuerzas Armadas
4. Plan de colaboración de las Administraciones Públicas
5. Plan de Acción Cultural
6. Plan de Investigación

Los esfuerzos realizados en cada plan serían notables, así, se propondrían algunos ejemplos a continuación que ayudarían a reforzar la afirmación.

En primer lugar, dentro del Plan de colaboración con el sistema educativo cabría mencionar que ya en el periodo 2000-2004¹⁷ se habían suscrito 189 convenios de colaboración con universidades¹⁸ y 15 centros de investigación no universitaria.

Además, en el Plan de Investigación se podría destacar el trabajo del Instituto Español de Estudios Estratégicos¹⁹, entre otros muchos, con la publicación del «Panorama

¹⁷ “Memoria de la VII Legislatura (2000-2004)”, *Ministerio de Defensa*, 2004, p. 115.

¹⁸ BUENO, Alberto. “La política pública de fomento de la cultura de defensa en las universidades españolas: de su definición a su planificación”, *Revista Ensayos Militares*, n.º 2, 2016, pp. 31-48.

¹⁹ «La cultura de la defensa en España tiene un nombre propio, una marca institucional, una referencia constante: el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Con su creación, el 30 de abril de 1970,1 se establece por primera vez, y desde el punto de vista militar, la necesidad de fomentar una conciencia nacional de la defensa». GARCÍA SÁNCHEZ, José Ignacio. “La necesidad de un plan de acción renovado para la política cultural del Ministerio de Defensa. El valor de la institución”, *Cuadernos de Estrategia* 172, 2015, p. 163. Ministerio de Defensa (2015). Cultura de Seguridad y Defensa. *Cuadernos de Estrategia*, 172.

estratégico», a partir de 2011 el «Plan Geopolítico de los Conflictos», los «Cuadernos de Estrategia» y un largo etcétera.

Finalmente, y pese a que la lista sería extensa, citar el Plan de comunicación social a través de la «Orden DEF/2005/2007, de 3 de julio por la que se crea el Portal de Cultura de Defensa y se dictan normas para su desarrollo y ejecución²⁰», con un área de cultura, publicaciones, docencia e investigación y actividades institucionales, que permitiría el acceso de la población a más información.

Si bien, los ejemplos sobre los resultados positivos alcanzados serían numerosos, las investigaciones realizadas en este campo apuntan a que el nivel de la población en «cultura de seguridad y defensa» sería bajo²¹.

A este respecto se podría hacer referencia a la dificultad de incluir contenidos en seguridad y defensa en los sistemas educativos formales²² o al acuerdo marco interadministrativo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación firmado en 2015 cuya aplicación sería baja si se tiene en cuenta, entre otros, la falta de formación del profesorado debido a una implementación de los cursos bastante limitada²³.

Por lo tanto, los planes y programas también reforzarían la idea de que sería conveniente precisar unos plazos para revisar los planes de cultura de seguridad nacional.

La «cultura de defensa» y la «cultura de seguridad nacional»

Los términos «seguridad» y «defensa» han sido analizados en numerosas investigaciones tanto fuera como dentro de nuestras fronteras, mostrando su carácter evolutivo, la falta de consenso en la definición, lo que llevaría a menudo a su utilización en ocasiones de manera indistinta, tal y como apunta Luis Feliú en su artículo titulado «La confusa terminología de la seguridad y la defensa»²⁴.

²⁰ Disponible en: <http://www.portalcultura.mde.es/> Consultado el 29/10/2021.

²¹ «A menudo las encuestas nos trasladan la imagen del escaso conocimiento e interés de los españoles por los temas relativos a la defensa nacional, y el bajo nivel de conciencia de su necesidad, ya que se estima que no existen riesgos reales que amenacen nuestra seguridad» Op. Cit. 2015.

²² DOÑATE SANZ, María Pilar. «La cultura de seguridad en España, una asignatura pendiente», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2021, pp. 135-164.

²³ DOÑATE SANZ, María Pilar. «La aplicación de los acuerdos entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación en Francia y España», *Troisième y 3º de la ESO en el curso 2016-2017. Actas XIII Jornadas de Estudios de Seguridad*. IUGM, 2021.

²⁴ FELIÚ ORTEGA, Félix. «La confusa terminología de la seguridad y la defensa». Documento Opinión, *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2012.

Esta confusión terminológica daría como resultado según Félix Arteaga y Enrique Fojón a un vacío de responsabilidades: «Como resultado, la confusión terminológica entre seguridad y defensa ya no es sólo un problema académico, sino que refleja una indefinición de modelo que fomenta la duplicación, la competencia o el vacío de responsabilidades»²⁵.

Cabría destacar que en España se va avanzando en este sentido y la Ley 36/2015, de 28 de septiembre de Seguridad Nacional, propone en el artículo 3 una definición de Seguridad Nacional que será recogida en el Plan Integral de 2021: «Se entiende por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos adquiridos»²⁶.

Sin embargo, todavía no habría una definición de «cultura de seguridad nacional».

En efecto, la lectura de las tres estrategias publicadas, en 2011, 2013 y 2017²⁷, expondría que no existe una definición como ya se ha señalado, si bien, remitirían a una aproximación al término teniendo como líneas centrales la concienciación y conocimientos de la población como se muestra a continuación:

- Estrategia Española de Seguridad 2011. Las amenazas y riesgos a los que se enfrenta nuestro país han cambiado de forma drástica en las últimas décadas y sus orígenes son múltiples y heterogéneos, desde el terrorismo yihadista hasta las redes del crimen organizado, pasando por los ciberataques. Vivir en una sociedad moderna requiere unas actitudes, aptitudes y conocimientos²⁸.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Conocimiento, concienciación y sensibilización sobre la importancia que la seguridad reviste para garantizar su libertad, prosperidad y, en suma, su modo de vida conforme a los postulados del Estado social y democrático de Derecho²⁹.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Una sociedad conocedora de las amenazas y desafíos para la seguridad es una sociedad mejor preparada y con

²⁵ Op. cit. 2015, p. 68.

²⁶ Op. cit. 2021, p. 70648.

²⁷ Según el artículo de ARTEAGA, Félix. "Nueva Estrategia de Seguridad Nacional ¿luces largas o cortas?", *Real Instituto Elcano*, en 2021 se habría iniciado la revisión de la ESN 2017, 2021.

²⁸ Op.cit. 2011, p. 18.

²⁹ "Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido", *Gobierno de España*, 2013, p. 7.

mayor capacidad de sobreponerse ante las crisis a las que tenga que enfrentarse. Una sociedad concienciada es pues, más segura, robusta y resiliente³⁰.

Y de su parte, el Plan Integral objeto de este análisis, aunque propone una definición para «Cultura de Defensa»³¹, no contaría con una definición de «Cultura de Seguridad Nacional», lo que podría llevar a un modelo que fomentara no solo la duplicación, la competencia o el vacío de responsabilidades, sino también ambigüedad en el mensaje enviado a la población.

Conclusiones

Para concluir, se podría afirmar que pese a que el Plan Director de Cultura de Defensa dedicaba unas líneas en las que se proponía una posible revisión del mismo en función de los cambios en las políticas de defensa o de las necesidades de los planes/programas y esos cambios tuvieron lugar, habría que esperar dos décadas para que se publicara el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional.

No obstante, la necesidad de dicha revisión quedaría reflejada en el intento de aprobar un segundo plan, en este caso denominado Plan Director de Cultura de Seguridad y Defensa, tal y como aparece en la Memoria del Ministerio de Defensa de la IX (2008-2011), X (2011-2015) y XI Legislatura. A pesar de los pasos efectuados, finalmente, no llegó a la aprobación.

Siguiendo una línea similar a la del Plan de 2002, se puede constatar que el Plan Integral de 2021 incluye la idea de revisión, en este caso con otros parámetros como son: los mensajes clave enviados a la población de forma periódica, creando un Grupo Interministerial de Seguimiento y Evaluación de la Cultura de Seguridad Nacional o una Matriz con la que se vaya a garantizar el desarrollo de los ámbitos de actuación, comunidades de referencia, instrumentos y mensajes.

Sin embargo, al igual que el Plan Director el Plan Integral no estipula un plazo concreto. Por lo tanto, una vez analizada la trayectoria del primer plan, parecería oportuno que se contara con unos años orientativos estipulados para las revisiones, como en el caso de

³⁰ Op. cit. 2017, p. 83.

³¹ Op.cit. 2021, «Cultura de defensa entendida como el conjunto de conocimientos que permite a las personas desarrollar juicios u opiniones sobre los instrumentos con que el Estado protege a los ciudadanos de determinados peligros, donde las Fuerzas Armadas son uno de los instrumentos más importantes», p. 70647.

las DDN (cada 4 años) o las ESN (cada 5). Esta propuesta partiría de la relevancia que la cultura de seguridad nacional representa y representará en un futuro próximo, no solo para tener una sociedad más resiliente, sino también para conservar las libertades, el estado de bienestar, en definitiva, los derechos constitucionales.

Finalmente, para que el Plan Integral pudiera llevar a término su objetivo principal «aumentar la concienciación social sobre el carácter imprescindible de la Seguridad Nacional», la cuestión terminológica debería ser una cuestión prioritaria.

Si bien, en el documento aparece la definición de «cultura de defensa», no habría una propuesta para «cultura de seguridad nacional». Así, se echaría en falta una definición para que el trabajo entre las administraciones fuera más efectivo, los mensajes a la población concretos, lo que permitiría avanzar en la seguridad nacional.

*María Pilar Doñate Sanz**

Doctoranda en Seguridad Internacional IUGM-UNED
en cotutela con Universidad de Angers