

Capítulo 8

■ Construcción de la Política de Defensa en España: El impacto de la opinión pública y las elites en la formación de la agenda

LUIS REMIRO

RAFA MARTÍNEZ

ALBERTO BUENO

MARIÉN DURÁN

Introducción¹

Conforme a la Directiva de Defensa Nacional del 2020², la defensa se concibe como un servicio público esencial para el mantenimiento de la seguridad y los derechos y libertades de todos los ciudadanos bajo cualquier circunstancia, siendo el Gobierno el principal garante de la Defensa nacional. La política de Defensa no surge aisladamente, sino como el resultado de un proceso dinámico y multifacético donde interactúan múltiples actores con intereses y perspectivas que a veces son divergentes. Este estudio se centra en analizar la compleja interacción entre las elites (militares y civiles), y cómo estas dinámicas influyen en la formulación de la política de defensa española.

En este capítulo examinaremos algunos de los resultados específicos —*outcomes*— de la política de defensa (leyes y directivas) y analizaremos el rol de agentes de diversas instituciones públicas y privadas que se ocupan activamente de un problema o cuestión política. Adicionalmente, a partir de datos empíricos obtenidos de encuestas y

¹ Conforme a la *Contributor Role Taxonomy* (CRediT), L. Remiro se encargó principalmente de la redacción del texto y el análisis detallado de datos. A. Bueno y R. Martínez colaboraron en la redacción y conceptualización de los términos clave del capítulo. R. Martínez, como investigador principal del proyecto, junto con M. Durán, quien también desempeñó como coeditora del volumen, se encargaron de la revisión final del manuscrito, asegurando que el análisis y las conclusiones fueran claras y precisas.

² Presidencia del Gobierno. (2020). *Directiva defensa nacional*.

entrevistas con una amplia gama de actores clave —incluyendo militares, empresarios y parlamentarios— profundizamos en el papel de las elites en la formulación de la política de Defensa.

Con el objeto de analizar cómo se construye la política de Defensa, emplearemos un enfoque integral utilizando las metodologías propuestas por Lasswell y por Meny y Thoenig para examinar el ciclo completo de la política pública³. Al desentrañar la caja negra del Estado, se identifican, analizan y discuten las dinámicas administrativas, organizativas y políticas que influyen en la planificación de la Defensa. Este enfoque no solo enriquece los estudios estratégicos y de Defensa, sino que también subraya la importancia de las elites en este proceso, explorando cómo sus decisiones y acciones modelan las políticas. Con este análisis detenido profundizamos en el entendimiento de cómo las políticas de Defensa pueden diseñarse para satisfacer de manera efectiva las exigencias de la seguridad nacional mientras cumplen con los principios de la gobernanza democrática.

1. El ciclo de la política de Defensa

La política de Defensa se encarga de determinar los fines, identificar los objetivos y articular los medios necesarios para la Defensa efectiva del Estado, además de contribuir a la preservación de la paz y la seguridad internacionales⁴. Como cualquier otra política, ésta refleja un proceso complejo que incluye la definición de problemas, conceptualización, formulación, implementación y evaluación de estrategias. Este proceso implica numerosas variables y se extiende más allá de simples factores burocráticos, siendo además dinámico en el sentido en el que es sensible a nuevas demandas; en este caso, amenazas o desafíos para la seguridad nacional. Desde una lectura sistémica, esta perspectiva por etapas la denominamos ciclo de políticas públicas⁵,

³ LASSWELL, H. D. *The decision process: Seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956 y MENY, Y., y THOENIG, J. C. *Las políticas públicas* (F. Morata, ed.). Ariel Barcelona, 1992.

⁴ HAYS, P. L., VALLANCE, B. J., y VAN TASSELL, A. R. *American defense policy*. JHU Press, 1997.

⁵ LASSWELL, H. D. *op. cit.*

el cual hace hincapié en los procesos de retroalimentación entre los productos y los insumos de la elaboración de políticas, lo que conduce a la perpetuación continua del proceso político sin una secuencia del todo clara⁶.

Por lo tanto, la política de Defensa no se limita a un acto aislado. Todas las actividades públicas, como los discursos de los actores clave, las directivas y los programas electorales, son manifestaciones específicas de lo que Easton define como el «interés general»⁷. El marco normativo en el que se inscriben estos productos es la Ley Orgánica de Defensa Nacional 1/2005 que establece qué instituciones participan en la Defensa nacional y las bases para la organización militar, sus operaciones y misiones⁸. En otras palabras, delimita las responsabilidades del ministerio de Defensa y sus dependencias. Sin embargo, la definición de objetivos, amenazas y desafíos de seguridad no está fijada en la ley, sino que se determina en grandes rasgos a través de evaluaciones periódicas (cada 5 años aproximadamente) reflejadas en la Estrategia de Seguridad Nacional⁹ (ESN) o en la Directiva de Defensa Nacional (DDN).

A. DEFINICIÓN DE PROBLEMAS Y LA CONFIGURACIÓN DE LA «AGENDA DE DEFENSA»

Esta configuración normativa, aunque establece un marco claro, no es estática. En realidad, la «agenda de defensa» es determinada por un proceso dinámico donde diversos actores, tanto dentro como fuera del gobierno, buscan influir colectivamente¹⁰. Especialmente en tiempos recientes, donde los desafíos globales como la COVID-19, la guerra en Ucrania y el conflicto en el Medio Oriente se han intensificado,

⁶ JANN, W., y WEGRICH, K. «Theories of the policy cycle». En *Handbook of public policy analysis* (pp. 69-88). Routledge, 2017.

⁷ EASTON, D. *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons, 1965.

⁸ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. En *Boletín Oficial del Estado* (Vol. 276). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2005/11/17/5/con>.

⁹ La última aprobada en 2021. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021>.

¹⁰ JORDÁN, J. «Una aproximación a la agenda institucional de la Comisión de Defensa del congreso de los Diputados Español, 2004-2016». *Revista UNISCI*, 2017(44), 163-183, 2017. <https://doi.org/10.5209/RUNI.55783>.

una variedad de actores ha buscado aprovechar el aumento de la atención en ciertos temas para promover sus propias agendas, como las interpretaciones entre invasión o defensa propia en el conflicto entre Ucrania y Rusia, o si la respuesta de Israel a Palestina se clasifica de genocidio o no. Este dinamismo se complica aún más por los altos niveles de polarización política, que moldean significativamente la interpretación y la respuesta a los desafíos de Defensa¹¹.

Existe un consenso generalizado entre los expertos de que tanto la política de Defensa como la política exterior deberían ser tratadas como políticas de Estado, y, por ende, mantener una continuidad independientemente del partido político en el poder. Este punto de vista se corroboró a través de una serie de entrevistas realizadas a *stakeholders* de diversos sectores (militar, parlamentario y empresarial) en el contexto del proyecto REPENFAS21¹². Los entrevistados coinciden en que, hasta la fecha, se ha mantenido una notable estabilidad en estas políticas a pesar de los altos niveles de polarización política en España. Al ser consultados sobre el impacto potencial de los cambios en la composición del gobierno sobre la política Exterior y de Defensa, hubo un acuerdo generalizado en que la continuidad de ambas políticas está asegurada. Un entrevistado del sector empresarial afirmó literalmente que «la polarización política que sufre España no es un riesgo mayor para la política de Exterior y de Defensa por dos factores: las líneas rojas que la OTAN y la UE imponen, y el hecho de que apenas se habla de las fuerzas armadas»¹³.

Al revisar las comparecencias de las ministras de Defensa ante la comisión de Defensa del Congreso de los diputados desde 2016¹⁴, se observa una notable continuidad en los principios fundamentales de la política de Defensa española, pese a las variaciones en el liderazgo político. En cada una de las intervenciones, ya fuera bajo la administración del Partido Popular o del gobierno de coalición del Partido

¹¹ REMIRO, L. «Polarización en la valoración de las fuerzas armadas españolas: Identidad territorial e ideología política». *Revista «Cuadernos Manuel Giménez Abad»*, 26, 82-95, 2023.

¹² Algunos de los entrevistados que sostuvieron este argumento fueron: E4, P2, P8 y M15.

¹³ Entrevistado E6.

¹⁴ Consultadas el 05/06/2024. Disponibles en la página web del Congreso de los diputados <https://www.congreso.es/ca/comisiones>.

Socialista con UP/Sumar, la concepción de la política de defensa ha enfatizado la adhesión a los valores constitucionales, la contribución a la paz y la seguridad internacionales como asuntos de Estado. Esta constancia refleja un compromiso estable con valores esenciales que trascienden las divisiones partidistas y aseguran una coherencia en la política de Defensa de España, garantizando así la integridad y la continuidad estratégica a lo largo de los cambios de gobierno.

Estos elementos comunes destacan la coherencia y la continuidad en la política de Defensa, subrayando su naturaleza continuista y estable que trasciende las diferencias políticas partidistas. Esta consistencia se refleja en el énfasis continuado en fortalecer las alianzas internacionales, especialmente en el marco de las misiones de la UE, la OTAN y la ONU, y en mejorar el bienestar, la formación y el reclutamiento del personal militar, enfatizando la necesidad de modernización de las capacidades de las FFAA para asegurar que España continúe siendo un actor relevante y efectivo en el panorama de la seguridad internacional. Por tanto, las diferencias en la política de Defensa entre las distintas legislaturas han sido principalmente cuestión de matices, aunque no por ello irrelevantes.

Igualmente, vale la pena mencionar que, durante la intervención de la ministra de Defensa en 2024 ante la comisión de Defensa, se puso un renovado énfasis en las complejas dinámicas geopolíticas actuales, especialmente destacadas por conflictos como la guerra en Ucrania y la situación en Israel y Palestina¹⁵. Estos conflictos no sólo tienen repercusiones en la seguridad internacional, sino que también influyen significativamente en la política de España, exacerbando la polarización entre la izquierda y la derecha en cuanto a la gestión de estas crisis. Ante este contexto, la ministra enfatizó la necesidad de fomentar el respeto, la tolerancia y la convivencia dentro de la sociedad. Además, destacó el rol de las fuerzas armadas, no solo en términos de defensa, sino como instrumentos esenciales de diplomacia y consenso¹⁶. Este

¹⁵ Intervención de la ministra en la Comisión de defensa del Senado, 21 de marzo de 2024. Diario de sesiones disponible en: https://www.senado.es/legis15/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_15_71.PDF.

¹⁶ BUENO, A. «(Mis) Understandings of defence diplomacy as public diplomacy: Insights from three Spanish elites». *Communication & Society*, 36(2), 325-338, 2023. <https://doi.org/10.15581/003.36.2.325-338>.

enfoque robustece la visión de que la política de Defensa trasciende las divisiones partidistas y busca soluciones basadas en un consenso amplio político y social. Tal perspectiva subraya la importancia de una estrategia defensiva sensible a las amenazas que puedan debilitar el tejido social y provocar conflictos internos.

Mientras que los aspectos fundamentales de la política de Defensa han mantenido una estabilidad general, las diferencias en los énfasis señalan un dinamismo que es crucial para la adaptación de la política de Defensa a los desafíos contemporáneos. A través de estas comparaciones se destaca cómo, más allá de las diferencias partidistas, existe un consenso, entre los dos principales partidos, en torno al rol central de la Defensa en la política de Estado del país, lo que demuestra la importancia de mantener un diálogo continuo y abierto sobre la dirección y los objetivos de la política de defensa nacional.

Sin embargo, esto no quiere decir que algunas de las prioridades no puedan cambiar en función de quien gobierna. El establecimiento de éstas dentro de la agenda pública emerge de la confluencia de factores materiales, como el contexto económico y los conflictos actuales, así como del ciclo de ideas e ideologías y su conexión con posibles soluciones¹⁷. Aunque las políticas de Exterior y de Defensa suelen ser formuladas por la administración central, los grupos de interés y los partidos políticos también son fuentes significativas de influencia e información¹⁸. Los programas electorales de los principales partidos políticos en España, por ejemplo, muestran una variada gama de prioridades y enfoques sobre la política de Defensa, reflejando las distintas posiciones ideológicas de cada partido. Un análisis de los programas de los partidos mayoritarios para las elecciones generales de 2023 revela claramente esta diversidad de enfoques estratégicos.

¹⁷ COBB, R., ROSS, J.-K., y ROSS, M. H. «Agenda Building as a Comparative Political Process». *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138, 1976. <https://doi.org/10.2307/1960328>.

¹⁸ Consultar MUTZ, D. C. (1998). *Impersonal influence: How perceptions of mass collectives affect political attitudes*. Cambridge University Press, 1998 o MEDINA, I., y MUÑOZ, L. «La relevancia de los grupos de interés en la Ciencia Política». En J. M. MOLINS, L. MUÑOZ, y I. MEDINA (eds.), *Los grupos de interés en España: La influencia de los lobbies en la política española. Organización, institucionalización y estrategias de influencia* (Issue 1997, pp. 21-62). Tecnos, 2016.

Los partidos de izquierda en España, representados por el PSOE y Sumar, priorizan en sus programas electorales la defensa colectiva y la cooperación internacional, cada uno desde su perspectiva particular. El PSOE enfoca sus esfuerzos en el liderazgo de España en la «Europa de la Defensa»¹⁹, promoviendo un modelo de seguridad cooperativa y fortaleciendo las capacidades de la Unión Europea, además de participar activamente en los proyectos de la PESCO. Esto refleja un compromiso con iniciativas internacionales de paz en regiones estratégicas como el Sahel y el Golfo de Guinea, alineado con las Directivas de Defensa Nacional del 2004 y 2008. Por otro lado, Sumar propugna una «Estrategia Nacional de Seguridad Humana» que abogue por el respeto al derecho internacional humanitario, revisión de políticas de exportación de armas, y con una postura crítica hacia las armas nucleares. A diferencia del PSOE, Sumar promueve una retirada de la OTAN para favorecer una autonomía estratégica europea que no se centre exclusivamente en la industria armamentística.

En contraste, los partidos de derecha, el Partido Popular y Vox, tienen programas de defensa con similitudes. Ambos enfatizan el fortalecimiento de las capacidades militares del país y subrayan la importancia del control territorial y fronterizo, además de adoptar una postura más estricta en cuanto a la inmigración. Comparten la propuesta de incrementar el presupuesto de Defensa hasta alcanzar al menos el 2% del PIB y de aumentar el número de efectivos militares. Adicionalmente, Vox propone la homologación de estudios y especialidades militares y el desarrollo de un servicio militar de reserva voluntaria.

A pesar de los diversos compromisos y diferencias ideológicas subrayadas en los programas electorales de los partidos de izquierda y derecha en España, hay una notable ausencia de concreción sobre cómo se implementarán estas políticas de defensa. Tanto el enfoque en la defensa colectiva y la cooperación internacional de los partidos de izquierda como el fortalecimiento de las capacidades militares y el control territorial enfatizados por los partidos de derecha, son propuestas que, aunque estratégicamente significativas, a menudo no

¹⁹ Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español para las elecciones generales del 2023, p. 261. Disponible en línea en: https://www.psoe.es/media-content/2023/07/PROGRAMA_ELECTORAL-GENERALES-2023.pdf.

se acompañan de detalles prácticos sobre su ejecución. Este patrón sugiere que, más allá de las declaraciones de principios y los compromisos generales con los estándares internacionales o las expectativas de gasto militar, los planes concretos para alcanzar estos objetivos siguen siendo vagos o quizás, inexistentes.

La ambigüedad y la falta de profundidad en las propuestas de política de defensa en los programas electorales podría reflejar no solo una estrategia retórica, sino también una combinación de la aparente indiferencia del electorado hacia temas de Defensa²⁰ y un cierto desconocimiento de las elites políticas sobre estos asuntos complejos²¹. Esta falta de especificidad en las propuestas puede ser una respuesta pragmática a un electorado que prioriza otras cuestiones políticas y económicas por encima de la política de Defensa, lo cual no incentiva a los partidos a desarrollar o comunicar planes detallados en este ámbito. Esta dinámica parece ser particularmente marcada en España. Según uno de los más recientes Eurobarómetros²², mientras que en el resto de Europa la seguridad y Defensa se identifican como ámbitos prioritarios para la acción de la UE a medio plazo (próximos cinco años), en España solo el 14% de las personas considera que la seguridad es la prioridad, resultando en novena posición entre los catorce ámbitos sugeridos en la encuesta.

Los estudios de Pion Berlin²³ y Martínez²⁴ nos dan dos claves con respecto a este desapego de los políticos con la política de Defensa. El primero argumenta que la política de Defensa a menudo se percibe como un área de baja prioridad tanto para políticos como para ciudadanos, resultando en una falta de incentivos para profundizar o

²⁰ BUENO, A., CALATRAVA, A., REMIRO, L., y MARTÍNEZ, R. Cultura de defensa en España: una nueva propuesta teórico-conceptual. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 8(1), 71-91, 2023.

²¹ BUENO, A., DURÁN, M y MARTÍNEZ, R. «¿Brecha cultural? Percepciones de elites políticas, económicas y militares españolas respecto de las Fuerzas Armadas» *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 189, enero-marzo (2025 en prensa).

²² COMISIÓN EUROPEA, *Standard Eurobarometer 101*: Spring 2024.

²³ PION-BERLIN, D. «Political Management of the military in Latin America». *Military Review*, January-February, pp. 19-31, 2005.

²⁴ MARTÍNEZ, R. «Chapter 11: Knowledge, expertise, and effectiveness». En CROISANT, A., KUEHN, D. y PION-BERLIN, D. *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Consultada Jun 21, 2024, desde <https://doi.org/10.4337/9781800889842.00019>.

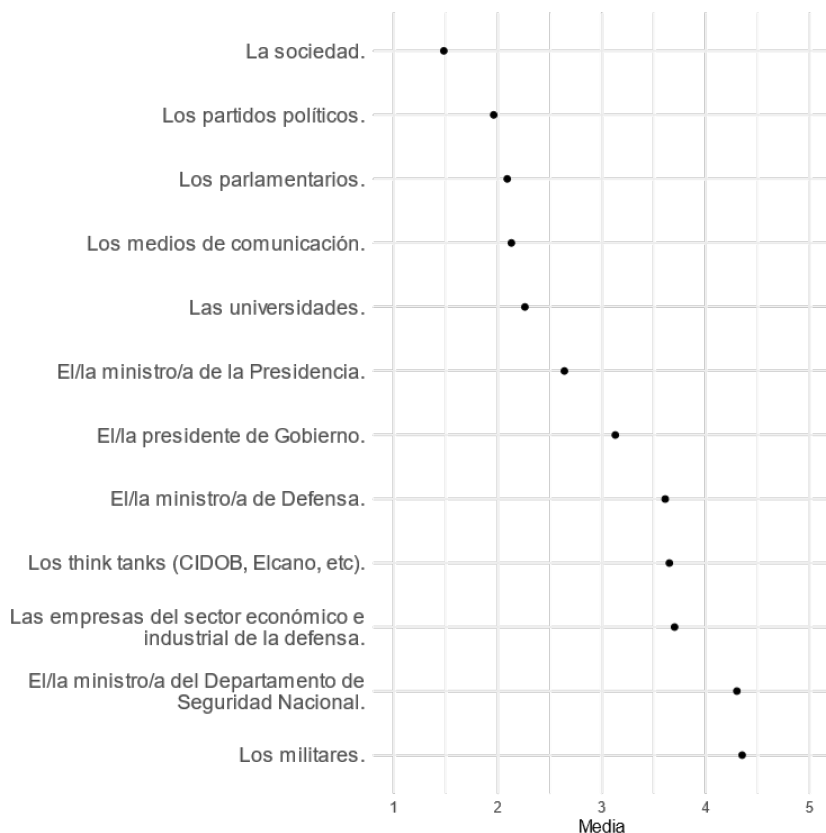
expandir el conocimiento en esta esfera. Según él, los políticos optan por una gestión pragmática de las fuerzas armadas que no busca aprovechar su conocimiento —generalmente inexistente— sobre defensa sino mantener la estabilidad y satisfacción militar, permitiendo a los militares manejar sus propios asuntos especializados. Por su parte Martínez, argumenta que la Defensa, siendo un tema altamente técnico y especializado, a menudo se encuentra más allá de la comprensión completa de muchos líderes políticos, quienes pueden no tener el conocimiento experto necesario para formular políticas detalladas sin la asistencia de asesores militares y/o de sectores civiles especializados en temas de Defensa (universidades, *think tanks*, etc.).

Este enfoque de desapego ha sido común en muchas administraciones, donde la principal preocupación es evitar conflictos con el estamento militar mientras se les deja carta blanca en asuntos de Defensa. Como consecuencia, este tipo de gestión política ha llevado a una falta de innovación y crecimiento en las estructuras militares, reflejado en el estancamiento tanto en el número de efectivos como en la proporción del PIB dedicado al presupuesto de Defensa. Lo vemos además claramente reflejado en los programas electorales, donde los temas de Defensa tienden a consistir en afirmaciones generales más que en compromisos operativos concretos, propiciando un vacío entre las promesas electorales y las políticas de Defensa que efectivamente se implementan.

El Gráfico 8.1, derivada del estudio *Policy Delphi* (véase capítulo 1) conducido en el marco del proyecto de investigación REPEN-FAS21, muestra el conocimiento percibido sobre la política de Defensa en España por parte de diversos actores. Este gráfico revela, según la opinión de los expertos, una notable falta de conocimiento sobre la misma tanto en la sociedad como entre las elites políticas, con niveles particularmente bajos entre los partidos políticos y los parlamentarios. Este resultado subraya que las ambigüedades en las propuestas de política de Defensa en los programas electorales podrían no ser solo estrategias retóricas, sino nítidas manifestaciones del limitado entendimiento de estas elites sobre cuestiones aludidas.

Esta carencia de conocimiento detallado sobre cuestiones de Defensa entre las elites políticas advierte una oportunidad y necesidad de integrar una gama más amplia de voces y experticia en la formulación

Gráfico 8.1. Conocimiento percibido sobre la política de Defensa de diversos actores.



Fuente: Elaboración propia.

de la misma. Según nuestro *Policy Delphi*, un 81% de los expertos prevé una modificación en el proceso de construcción de la política de Defensa hacia una mayor implicación de actores no militares, como los *stakeholders* de la industria del sector (79% en la primera ronda) y expertos civiles (75% en la primera ronda), así como una creciente participación social (77% en la segunda ronda). Esta tendencia sugiere que, ante el vacío de conocimiento técnico detallado entre las elites políticas y el creciente nivel de preocupación que se está instalando en la sociedad, estos actores aportarán perspectivas críticas y especializadas que enriquecerán y democratizarán el proceso. Además, se

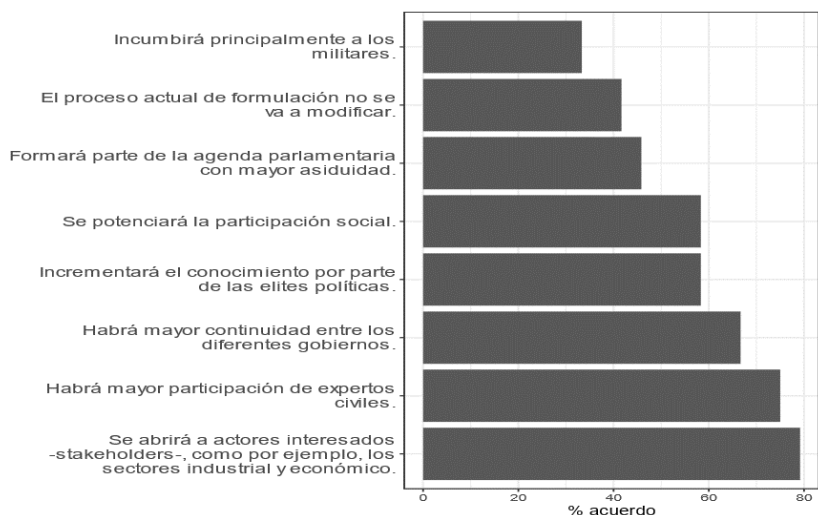
espera que esta mayor inclusividad refuerce la política de Defensa como una política de Estado, con un enfoque integrado y continuo entre diferentes administraciones, garantizando así que las políticas no solo sean producto de las elites de turno, sino que reflejen un espectro más amplio de intereses y contribuciones.

El Gráfico 8.2 refleja el consenso entre los expertos respecto a la evolución futura de la construcción de la política de Defensa en España. Casi el 80% de los encuestados concuerdan en que la política de Defensa se abrirá a la participación de diversos actores interesados, como los sectores industrial y económico, indicando una tendencia hacia la inclusión más amplia de *stakeholders* en el proceso de formulación. Adicionalmente, aproximadamente el 70% de los expertos coinciden en que habrá un incremento en la participación de expertos civiles. Estos resultados sugieren un consenso claro sobre la necesidad de mayor colaboración y diversidad de opiniones en el diseño de las políticas de Defensa.

Si bien, tal y como auguran nuestros expertos, sería deseable y necesario democratizar la formulación de la política de Defensa mediante la inclusión de diversos actores y *stakeholders*, hoy por hoy, más nos parece un deseo que una probabilidad, y nuestro parecer, en tanto que analistas, se inclinaría por la opción minoritaria que mantiene una cuarta parte de los expertos consultados. Seguramente por ello, durante los Talleres de expertos sobre relaciones Civiles-Militares de REPENFAS21, se previno sobre los riesgos potenciales de una colaboración demasiado estrecha entre el ministerio de Defensa y la industria de defensa, subrayándose la importancia de mantener la integridad del ministerio, advirtiéndole que no debe actuar como un «agente comercial de la industria de Defensa». Así mismo, se destacó que los intereses comerciales a menudo predominan sobre los intereses ministeriales y se alertó contra el gobierno actuando como promotor de ventas para empresas estratégicas. Por tanto, se enfatizó la necesidad de «distinguir entre las necesidades de Defensa reales y aquellas impulsadas por el desarrollo tecnológico promovido por la industria»²⁵. Esta observación apunta a un desafío crucial: a menudo es la industria la que influye en la agenda de adquisiciones, y no ne-

²⁵ Talleres de Expertos 2022.

Gráfico 8.2. *Construcción, en el horizonte 2035, de la política de defensa.*



Nota: Las barras representan el porcentaje de "De acuerdo"+"Muy de acuerdo" a la pregunta "Pensando en el horizonte del año 2035, indique su nivel de acuerdo con las siguientes afirmaciones acerca de la construcción de la política de defensa"

Fuente: Elaboración propia.

cesariamente el ministerio de Defensa. En definitiva, el planteamiento pudiera no obedecer al surgimiento de necesidades a raíz de las amenazas detectadas y los consiguientes objetivos fijados en la ESN y en la DDN, sino a presiones de la BTID —Base Tecnológica e Industrial de la Defensa— sobre quienes lo elaboran y aprueban.

B. PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

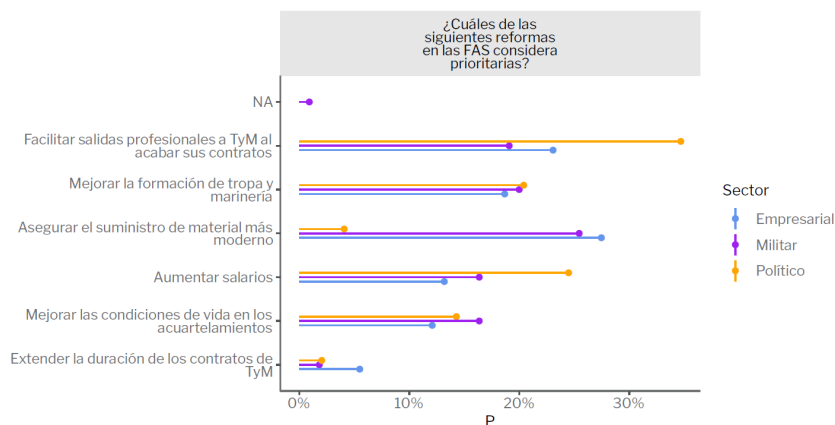
Para saber cuáles son las perspectivas de las elites (militares, empresariales y políticas) sobre políticas concretas, consultamos sus posiciones sobre las principales cuestiones relevantes en la agenda mediática, como una de las influencias más significativas en la configuración de la agenda política. Para ello, se han revisado los asuntos sobre Defensa que se han proyectado entre 2019 y 2022 en las portadas de las principales cabeceras de diarios españoles (La Vanguardia, El País, El Mundo y ABC), señalando que: facilitar las salidas profesionales a tropa y marinería al acabar sus contratos, mejorar la

formación de tropa y marinería, asegurar el suministro de material más moderno, aumentar salarios, mejorar las condiciones de vida de los acuartelamientos y extender la duración de los contratos de tropa y marinería, son las cuestiones que aparecen con mayor frecuencia.

El gráfico 8.3 presenta las preferencias de las elites respecto a estas problemáticas destacadas por los medios de comunicación. Las elites políticas priorizan en la agenda de Defensa los problemas asociados con la transición de la tropa y marinería al mercado laboral, así como la necesidad de aumentarles los salarios. En contraste, las elites militares y empresariales consideran crucial la modernización del material militar; cuestión ésta relegada a un segundo plano por la elite política. La preocupación por las salidas profesionales de tropa y marinería, aunque con mucha menor intensidad que, para los políticos, también es relevante para las elites empresarial y militar; no obstante, lo es al mismo nivel que la necesidad de mejorar la formación de tropa y marinería. De hecho, no pocos entrevistados coincidieron en la idea de que la falta de formación adecuada es parte de la explicación de las dificultades de ocupabilidad de tropa y marinería al acabar sus contratos en la milicia.

Al hilo de la tropa y marinería, al consultar a los *stakeholders* sobre el volumen necesario de estos cuerpos, emerge una clara divergencia de percepciones entre los distintos sectores. La elite política lo valora entre adecuado y excesivo; valoración que coincide con los resultados de encuestas previas al conjunto de la población²⁶, donde la mayoría responde que el volumen de tropa de las FAS es el adecuado, o casi un tercio, excesivo. Sin embargo, los militares y en menor medida los empresarios convergen en señalar la insuficiencia del número de efectivos. Tras la invasión de Ucrania, el 100% de los militares estaban de acuerdo en que el volumen de tropas era del todo insuficiente; un juicio en el que coinciden al señalar la insuficiencia de los medios técnicos y materiales de los que disponen. En definitiva, los militares han juzgado la guerra en el Este de Europa como un

²⁶ Mirar por ejemplo encuesta del CIS 2017 N.º 3188 o encuesta de Sociométrica (2020) para el ministerio de Defensa, disponible en línea en: https://www.defensa.gob.es/portaldecultura/Galerias/docencia/ficheros/2020/Julio/Informe_Defensa_def_12dic.pdf.

Gráfico 8.3. *Preferencias de las elites respecto a determinadas políticas de defensa.*


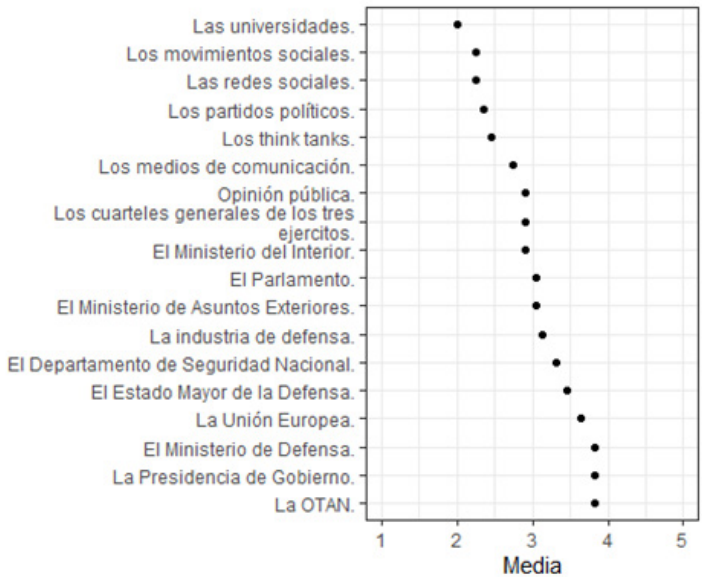
Fuente: Elaboración propia.

toque de atención sobre la necesidad de disponer de más medios para adecuar las coberturas a las amenazas.

Por otro lado, los expertos consideran que, en el horizonte de 2035, la determinación de la agenda de seguridad nacional (Gráfico 8.4), vendrá determinada por la OTAN (75% en 1ª ronda en la suma de valores 4 y 5) —como foro de seguridad por excelencia—, junto con la presidencia del gobierno y el ministerio de Defensa (medias de 3,83, 3,83 y 3,82, respectivamente sobre 5). Jerarquización que ilustraría un «sesgo» militar y de Defensa en la conceptualización de la más amplia seguridad nacional.

En un segundo bloque de relevancia decreciente aparecen la Unión Europea (3,65), el Estado Mayor de la Defensa (3,45) y el Departamento de Seguridad Nacional (3,32), lo cual abre la gestión de la seguridad nacional a actores que no todos son estrictamente defensivos, aunque sigue privilegiando un tipo de actor institucional de alto nivel o supraestatal. La opinión pública, las universidades, los thinks tanks, los movimientos sociales, los partidos, las redes o los medios de comunicación son considerados de escasa relevancia en la determinación de la agenda española de Seguridad Nacional. Parece evidente que se vislumbra una configuración de la agenda de esta política pública de claro perfil *top-down*.

Gráfico 8.4. Actores que determinan la agenda de defensa en España.



Fuente: Elaboración propia.

2. Planeamiento de la Defensa

Llegados hasta aquí, ¿cómo se determinan cuáles son las demandas reales que provienen de los reclamos de la seguridad nacional? El planeamiento de la Defensa se enfrenta a un escenario global cada vez más complejo, donde las demandas de seguridad exceden la mera defensa territorial o la guerra convencional típicas del mundo bipolar. Este proceso implica adaptar la Defensa nacional a las necesidades actuales y anticiparse a los retos futuros en un contexto marcado por la incertidumbre estratégica, la innovación tecnológica y restricciones políticas al uso de la fuerza, junto con la reducción de recursos humanos, materiales y económicos²⁷. Esta transformación es crucial

²⁷ COLOM, G. Una revisión del planteamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16). *Papeles de Europa*, 30(1), 37-53, 2017. <https://doi.org/10.5209/pade.56335>.

para las políticas de seguridad, defensa y militares de los países de nuestro entorno.

El planeamiento de la Defensa por capacidades se sitúa en el epicentro de este proceso. Se trata de una metodología que, una vez identificados los principales riesgos y amenazas que pueden afectar la seguridad nacional, y definidos los objetivos de seguridad y Defensa del Estado, se desarrolla una estrategia político-militar que dote a la nación de los medios y capacidades bélicas más adecuados para el eficaz desempeño de sus funciones en el cumplimiento de sus objetivos²⁸. Este enfoque busca garantizar que las fuerzas armadas no solo estén preparadas para enfrentar desafíos actuales, sino que también estén equipadas para responder a las contingencias futuras²⁹.

Desde 2015, el proceso de planeamiento de la Defensa en España está formalizado en la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, que regula el proceso de planeamiento de la defensa (OM 60/2015). Como comenta Colom³⁰, esta orden ministerial sistematiza el procedimiento mediante el cual, fijados los objetivos, se determinan las prioridades, se asignan los recursos y se llevan a cabo todas las actividades necesarias para desarrollar una estructura de fuerzas que cumpla con los objetivos marcados por la Directiva de Defensa Nacional (DDN). Este proceso orientado a la obtención de capacidades susceptibles a emplearse en una gama de escenarios presentes y futuros, viene a sustituir lo que antes consistía en el planteamiento de la Defensa militar a partir de amenazas.

Si bien la planificación de la Defensa considera factores estratégicos y militares, se revela como un proceso intrínsecamente político, guiado por objetivos políticos claros. Esta naturaleza política de la planificación de la Defensa se enriquece y complica por la presencia de lo que Gray denomina «el cuarteto abominable»: peligro, riesgo,

²⁸ ARTEAGA, F., y FOJÓN, E. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, Seguridad y la Defensa, 2007; COLOM, G. «El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila». *Boletín IEEE*, 24, 666-680, 2021a.

²⁹ GRAY, C. S. *Strategy and defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. Oxford University Press, USA, 2014.

³⁰ COLOM, G. «From transformation to adaptation: analysing the Spanish military change (2004-2020)». *Defence Studies*, 21(1), 47-66, 2021b.

amenaza y conmoción³¹. Estos conceptos emotivos de amenaza no sólo alimentan el análisis y el debate sobre la planificación de la Defensa, sino que también emergen con frecuencia, de manera explícita e implícita, en los documentos públicos sobre la política y estrategia de seguridad nacional. Estos elementos subrayan cómo la emocionalidad se entrelaza con la racionalidad en la toma de decisiones de Defensa, mostrando que los documentos estratégicos no solo son respuestas a amenazas externas, sino también manifestaciones de preocupaciones internas que pueden influir profundamente en la dirección de las políticas de Defensa.

Como hemos comentado, estas directivas de renovación periódica enmarcan los principales lineamientos de la política de Defensa para cada legislatura, asumiendo, claro está, que la legislatura no se vea interrumpida. Igualmente, se entiende que «la política de defensa, la política militar y los ciclos de planeamiento no permiten hacer previsiones de capacidades nuevas o de cambios en la asignación de presupuestos a las nuevas capacidades»³².

A. DIRECTIVAS DE DEFENSA E IMPLEMENTACIÓN

Una vez formulada la política de Defensa, su implementación se convierte en el siguiente paso crítico. Más allá de los principios generales establecidos en la Ley Orgánica de Defensa Nacional que declara que la política de Defensa busca proteger a la sociedad española, sus valores constitucionales, y garantizar su integridad territorial; los objetivos concretos y directrices operativas se delinean en las Directiva de Defensa Nacional y en las Directiva de Política de Defensa. Estos documentos no sólo clarifican los fines y medios de la política de Defensa, sino que también detallan la manera en que España se compromete a contribuir a la estabilidad y seguridad internacionales, en línea con sus obligaciones y compromisos globales. En definitiva, este enfoque estratégico garantiza que la política de Defensa no solo se alinee con las expectativas nacionales, sino que también responda

³¹ GRAY *op. cit.*, pp. 192-193.

³² Entrevistado E11.

de manera efectiva a las nuevas dinámicas y desafíos del entorno internacional.

La política de Defensa en España ha experimentado una evolución significativa a lo largo de las últimas décadas, reflejando los cambios en el contexto geopolítico y las necesidades de seguridad del país. Durante el régimen de Franco, la política de Defensa se caracterizaba por su naturaleza autárquica y un enfoque de aislamiento. Sin embargo, con la transición a la democracia y los cambios subsiguientes en el panorama global, España ha adoptado una postura de Defensa multilateral alineándose estrechamente con las estrategias de seguridad internacional.

Este cambio, se evidencia en la transición de una Defensa estrictamente territorial a una visión más amplia e integral de la seguridad, que abarca no solo la protección física del territorio sino también la gestión de amenazas contemporáneas en un contexto globalizado. La Tabla 8.1 muestra la evolución de las Directivas de Defensa Nacional desde 1992 hasta 2020, ilustrando cómo estos documentos reflejan el cambio de una política de Defensa que quiere salir de la autarquía —todavía atenazaba la amenaza de un posible golpe de Estado— a una más integrada y colaborativa en el sistema política internacional, demostrando, primero consolidación democrática y luego, el dinamismo y la adaptabilidad de la política de Defensa española en respuesta a los cambios en el entorno de seguridad global.

A lo largo de las distintas administraciones desde 1992 hasta 2020, la política de Defensa de España ha experimentado evoluciones significativas, adaptándose continuamente a los cambios en el entorno internacional. Independientemente de las diferencias ideológicas de los partidos en el poder, se observan constantes en la definición de áreas de interés estratégico como Europa y el Mediterráneo. Estas áreas reflejan una continuidad en los objetivos fundamentales de la defensa nacional, pero también destacan cómo la inclusión o exclusión de regiones como el Sahel o el Magreb en las zonas de interés responde más a las dinámicas globales que amenazan la seguridad internacional que a los cambios en el gobierno. Esta perspectiva asegura que la política de Defensa se mantiene alineada con las necesidades emergentes y los riesgos globales, más allá de las preferencias políticas internas.

Tabla 8.1. *Evolución de las Directivas de Defensa Nacional (1992-2017).*

Documento	Contexto	Ámbito de actuación	Objetivos de política de defensa
DDN 1/1992	– Integración a la OTAN y la Unión Europea Occidental	– Ejercicio de la soberanía nacional. – Compromisos internacionales (integración a la OTAN). – Derivado por el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. – Área mediterránea como área de interés.	– Garantizar la soberanía e independencia de España. – Contribuir a la seguridad colectiva de Europa. – Colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas en el ámbito internacional. – Modernización de las fuerzas armadas. – Homogenización de las fuerzas armadas con los aliados. – Organizar los tres ejércitos en una fuerza permanente – Volumen de tropas entre 170 y 190 mil efectivos. – Tasa de profesionalización de 50% – Gasto militar del 2% del PIB.
DDN 1/1996	– Primera victoria del Partido Popular.	– Desaparición de la amenaza de un ataque masivo. – Consolidación de España en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa. – Participación en misiones internacionales. – Aumento de eficacia operativa de las fuerzas armadas. – Concienciación de la ciudadanía acerca de la importancia de la seguridad y la defensa. – Focalización de las áreas de interés hacia países del norte de África, región mediterránea e Iberoamérica.	– Fortalecimiento de las relaciones de seguridad y defensa entre España y los países de áreas de interés – Contribución a Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea. – Participación en órganos de decisión de la OTAN. – Promoción del desarrollo industrial. – Modernización y homogenización de las fuerzas armadas. – Ejército completamente profesional.
DDN 1/2000	– Reección del Partido Popular.	– Principios de seguridad compartida y defensa colectiva. – Concreción de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). – Concepto estratégico de la OTAN (1999). – Europa vuelve a ser área de interés junto a Iberoamérica y el área mediterránea.	– Garantizar la defensa y seguridad de España y de sus aliados. – Incremento en la participación de organismos de seguridad y defensa internacionales. – Estrechar la colaboración con los aliados en materias de seguridad colectiva. – Integración de la defensa en la acción exterior del Estado. – Acabar con el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas. – Fomento de la «conciencia de defensa» para consolidar respaldo de la ciudadanía a las operaciones en el exterior.

Documento	Contexto	Ámbito de actuación	Objetivos de política de defensa
DDN 1/2004	– Victoria del PSOE. – Post atentados terroristas islámicos del 11-S y 11-M.	– Concepto estratégico español; fundamentado en el sostenimiento de una capacidad defensiva propia para ejercer la disuasión y participar en la defensa colectiva con socios y aliados. – Nueva concepción estratégica en base a intereses de seguridad, riesgos y escenarios y misiones de las Fuerzas Armadas. – <i>Guerra contra el terror</i> como política internacional. – Europa pasa a ser área de interés prioritaria con Mediterráneo y América Latina como otras áreas de acción secundarias. – Elaboración de una ley de Defensa Nacional.	– Impulso a la PESC y a la acción conjunta – Desarrollo de capacidades civiles y militares europeas para consolidar una autonomía estratégica europea. – Reestructuración del Estado Mayor de la Defensa. – Transformación de las Fuerzas Armadas para el siglo XXI.
DDN 1/2008	– Reelección del PSOE	– Europa se mantiene como el área de interés prioritaria, pero cobran relevancia África subsahariana y la región Asia-Pacífico.	– Solidaridad con socios y aliados. – Contribuir militarmente a la consolidación de un enfoque integral a la seguridad.
DDN 1/2012	– Victoria del PP tras el adelanto electoral. – Crisis económica	– Apuesta por la OTAN en detrimento de la Unión Europea. – Prioridad a la zona del arco Mediterráneo, Oriente Medio y Sahel. – Apoyo complementario a América Latina en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. – Reconocimiento de la existencia y proliferación de un heterogéneo conjunto de riesgos y amenazas.	– Elaborar una nueva Estrategia de Seguridad Nacional. – Garantizar la disuasión y el cumplimiento de los compromisos internacionales. – Reforzar la acción interministerial. – Incrementar la conciencia de defensa nacional en la sociedad. – Aumentar la participación en organizaciones de defensa internacionales.
DDN 1/2017	– Reelección del PP.	– Apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo – Colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional.	– Asegurar la influencia de las fuerzas armadas a nivel internacional – Mantener un nivel nacional de disuasión creíble. – Promover y divulgar una cultura de la defensa compartida por la ciudadanía. – Desarrollar la plena coherencia y coordinación interministerial.

Documento	Contexto	Ámbito de actuación	Objetivos de política de defensa
DDN 1/2020	– Primer gobierno de coalición en España (PSOE + Unidas Podemos) – Impacto de la crisis de COVID-19.	– La cooperación multilateral es vista como crucial para abordar los complejos retos de seguridad – Reforzar las capacidades de la OTAN. – Cooperación con socios internacionales y la integración de la defensa en el marco más amplio de la seguridad nacional. – Apoyar las iniciativas de las Naciones Unidas en la prevención y resolución de conflictos.	– Reforzar los esfuerzos en la mejora de la PESC. – Fortalecer la capacidad de respuesta nacional ante amenazas de seguridad transnacionales, fomentando la colaboración intersectorial e internacional para una adaptación efectiva y coordinada. – Mantener capacidades tecnológicas avanzadas para hacer frente a amenazas emergentes como los ciberataques y el impacto de la revolución tecnológica en la seguridad – Fomentar una industria de defensa innovadora y su integración en proyectos multinacionales – Impulsar la inversión en investigación y desarrollo. – Promover la captación de talentos. – Asegurar la credibilidad de la defensa nacional mediante capacidades autónomas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Directivas de Defensa Nacional desde 1992 a 2020 y Colom, G., y Orozco, A. (2014). *La evolución de la política de defensa española a través de las directivas de defensa nacional*. Cátedra Cervantes: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional, Jaca: Ministerio de Defensa, 369-376.

Sin embargo, cada cambio de gobierno ha traído consigo ajustes en el enfoque y las prioridades específicas. Por ejemplo, mientras que las directivas bajo gobiernos del Partido Popular tendían a enfocarse más en la OTAN, las administraciones del PSOE han puesto un énfasis particular en la integración de políticas de defensa con la Unión Europea a través de la PESC y en promover una autonomía estratégica europea. Estas diferencias se manifiestan en la asignación de recursos, la planificación militar y el enfoque hacia la cooperación internacional.

Además, han surgido novedades significativas a partir de los objetivos generales de cada política de Defensa como la introducción de nuevas leyes y conceptos estratégicos que han reformulado la estructura y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, destacando la transformación hacia un ejército completamente profesional y la adopción de enfoques modernos en la gestión de la Defensa y la seguridad co-

lectiva. Estas innovaciones reflejan la necesidad de adaptarse a nuevas formas de conflicto y amenazas en el panorama de seguridad global, como el terrorismo y los ciberataques.

En conjunto, aunque la política de Defensa española ha mantenido ciertos principios constantes, la dirección de su desarrollo y la implementación de estrategias concretas han variado según la visión política del partido gobernante, demostrando cómo la política de Defensa, mientras busca proteger los intereses nacionales, también es un reflejo de las preferencias políticas y estratégicas del gobierno de turno.

En la legislatura de 2020, el ministerio de Defensa de España aprobó por primera vez la Directiva de Política de Defensa (DPD) para «acercar aún más las Fuerzas Armadas a la ciudadanía y reflejar de forma omnicomprendensiva la naturaleza de la Defensa del siglo XXI», según su propia página³³. La DPD 2020 describe el contexto estratégico de la Defensa, sus objetivos y las directrices para el planeamiento de la Defensa, incluyendo la preparación de la Fuerza y las Operaciones Militares, así como las capacidades militares y la tecnología en la industria. Además, se enfoca en la modernización de las fuerzas armadas, proponiendo mejorar la calidad de vida del personal y promoviendo la igualdad de oportunidades. También subraya la mejora de la participación femenina en misiones exteriores y la importancia de los recursos y capacidades personales para una defensa efectiva, destacando el papel de los militares en el fomento del multilateralismo y la cooperación internacional.

La directiva destaca la necesidad de enfrentar los retos geopolíticos en evolución, tales como el aumento de las tensiones y amenazas en regiones como el Mediterráneo y el Sahel, lo que subraya la importancia de adaptar las estrategias de defensa adecuadamente. Esta observación se alinea con las respuestas obtenidas en *Policy Delphi* realizado a expertos, quienes al ser consultados sobre qué países podrían representar una amenaza híbrida para España hacia el año 2035, identificaron mayoritariamente a Marruecos como la principal amenaza, seguido de Rusia, China y Argelia. Además, se pone énfasis en el desarrollo y mantenimiento de las capacidades de defensa, la promoción de la mo-

³³ Página web del ministerio de Defensa. Consultado el 11/06/2024: <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivapolitica/>.

dernización y el apoyo a la industria de defensa, prestando atención a la igualdad de género y a la preservación del medio ambiente. Estos elementos son vitales para el enfoque integral de la política de defensa.

Ambas directivas (DPD y DDN) destacan la importancia de proteger a la sociedad española y sus intereses, contribuir a la paz y seguridad internacionales y apoyar la defensa nacional mediante capacidades autónomas. Resaltan la necesidad de la cooperación internacional, el compromiso multilateral y la integración en organizaciones globales para hacer frente a los complejos retos de seguridad. Además, enfatizan la urgencia de modernizar, avanzar tecnológicamente y desarrollar las capacidades de Defensa para adaptarse a la evolución de las amenazas y garantizar la seguridad nacional.

3. Control parlamentario

Por último, dentro del marco de este análisis sobre el ciclo de la política de Defensa entenderemos el control parlamentario como mecanismo de evaluación y supervisión ejecutado por las elites. Las opiniones sobre el funcionamiento de este mecanismo varían ampliamente entre los diferentes grupos de actores involucrados, reflejando la complejidad y los desafíos asociados con la implementación y la transparencia de las políticas de defensa.

Las elites militares perciben el control parlamentario como adecuado y lo aceptan sin reservas en lo que respecta a su impacto directo. En contraste, las elites empresariales a menudo no valoran este control, citando un desconocimiento sobre los detalles del proceso. No obstante, tanto militares como empresarios subrayan una preocupación recurrente: la falta de conocimiento o incluso interés de muchos parlamentarios que forman parte de las comisiones de Defensa de ambas cámaras. Este hallazgo es consistente con valoraciones realizadas por Jordan³⁴ y López y Castro³⁵. Esta deficiencia puede comprometer

³⁴ JORDÁN, J. «Una aproximación a la agenda institucional de la comisión de defensa del Congreso de los Diputados español, 2001-2016», en *Revista UNISCI*, n.º 44, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55783>.

³⁵ LÓPEZ RODRÍGUEZ, A. A., y CASTRO MARTÍNEZ, P. Una aproximación a los condicionantes estructurales de la política de defensa en España. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (23), 6-19, 2020. <https://doi.org/10.24965/gapp.i23.10664>.

la calidad y efectividad del control parlamentario, limitando su capacidad para ofrecer una supervisión rigurosa y bien informada.

Las opiniones entre las elites políticas están divididas: representantes de los partidos mayoritarios, PP y PSOE, generalmente ven el control parlamentario de manera positiva, considerándolo parte de la gestión de una política de Estado, sin cuestionar demasiado las decisiones que se toman en el Ministerio. Uno de los portavoces parlamentarios incluso comenta que: «(...) El control que se ejerce funciona razonablemente bien. Hay consenso entre los grandes partidos. Aplicamos el criterio de política de Estado, de respeto a la responsabilidad de lo que firme el Ministerio»³⁶. Sin embargo, los representantes de grupos parlamentarios minoritarios critican el control como insuficiente, principalmente alegando falta de transparencia y de acceso a información completa.

Durante los Talleres con expertos, se destacó un malentendido común respecto al objetivo del control parlamentario, aclarando que se centra en el titular de la cartera ministerial y no directamente sobre las FAS. Esta distinción es crucial para entender los límites y el alcance de este control y subraya la necesidad de claridad y educación sobre los mecanismos de supervisión política. Esta mayor transparencia y comprensión podrían fortalecer la rendición de cuentas en un área tan vital como la Defensa nacional, mejorando así la eficacia de la política de Defensa en responder tanto a desafíos internos como globales.

Conclusiones

Este capítulo ha empleado un enfoque integral para analizar cómo se construye la política de Defensa en España, aplicando las metodologías propuestas por Lasswell y por Meny y Thoenig para abarcar el ciclo completo de la política pública. Al explorar la «caja negra» del Estado, hemos identificado y analizado las dinámicas administrativas, organizativas y políticas que influyen en la planificación de la Defensa. Este enfoque ha enriquecido los estudios estratégicos y

³⁶ Entrevistado P2.

de Defensa, resaltando la importancia de las elites en este proceso y explorando cómo sus decisiones y acciones configuran las políticas.

A lo largo de este capítulo, hemos visto cómo la política de Defensa española ha transitado desde un enfoque aislado y autárquico hacia una estrategia más integrada y colectiva, en consonancia con las exigencias del contexto geopolítico internacional y los valores democráticos establecidos tras la dictadura franquista. Este cambio ha implicado no sólo una superación de la mera Defensa territorial, sino la adopción de un enfoque integral de seguridad que abarca desde la participación en estructuras multinacionales hasta el compromiso con operaciones de mantenimiento de la paz a nivel global.

Sin embargo, a pesar de esta adaptabilidad, hemos observado cómo las prioridades pueden mostrar matices dependiendo del partido en el poder, aunque hay una base común de acuerdo en la importancia de la seguridad y la Defensa como políticas de Estado. Este consenso general se ve reflejado en la constante evolución de las Directivas de Defensa Nacional, que han ido desde un enfoque de defensa autárquica a uno más integrado y cooperativo a nivel internacional. A pesar de las diferencias ideológicas, los principales partidos han mantenido un núcleo estable de objetivos en Defensa, aunque con ajustes en las prioridades según los cambios en el entorno internacional y las percepciones de amenaza, como lo demuestra la inclusión de regiones como el Sahel o el Magreb en respuesta a dinámicas globales de seguridad.

En cambio, si examinamos los elementos presentes en los programas electorales frente a lo establecido en las directivas de Defensa, observamos limitadas coincidencias. Este hallazgo podría sugerir una participación menos directa de las elites políticas en el diseño específico de la política de Defensa, que en cierta medida podría haber resultado influida por los militares. Adicionalmente, la frecuente mención a la modernización de las fuerzas armadas y el mejoramiento de las capacidades tecnológicas militares, así como la protección de la industria, parece estar también impulsada por ciertos lobbies especializados. Esto podría indicar una cierta desconexión entre las elites políticas y los procesos reales de formulación de la política de Defensa, donde las decisiones estratégicas son gestionadas, ante la incomparecencia política, predominantemente por los propios milita-

res, sin una supervisión clara o un involucramiento continuo de los representantes electos. Esta evidencia puede reflejar una comprensión insuficiente o una prioridad reducida hacia la complejidad de la Defensa como una política pública integral, lo que a largo plazo podría resultar en desajustes entre las políticas de Defensa planificadas y las necesidades y expectativas reales de la sociedad española.

Por otro lado, el control parlamentario, como mecanismo de evaluación y supervisión de la política de Defensa, ha revelado diferencias significativas entre grupos de actores. Las elites militares y políticas de los principales partidos consideran este control como una parte esencial de la gestión de la política de Estado. Sin embargo, grupos parlamentarios minoritarios y ciertos sectores empresariales señalan deficiencias, principalmente por falta de transparencia y un conocimiento detallado insuficiente sobre temas de Defensa. Esta falta de capacidad e interés entre las elites políticas compromete no solo la calidad del control parlamentario, sino que alimenta la sensación de opacidad en la confección de las políticas de Defensa.

El reto para España no reside sólo en mantener una postura de Defensa robusta y moderna, sino también en asegurar que ésta se desarrolle en un marco de legitimidad democrática y responsabilidad pública. La inclusión de una gama más amplia de voces y experticia en la formulación de la política de Defensa, así como una promoción coherente de la cultura de Defensa puede contribuir a este fin, democratizando el proceso y permitiendo una adaptación más ágil y efectiva a los desafíos contemporáneos.

Bibliografía

- ARTEAGA, F., y FOJÓN, E. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, Seguridad y la Defensa, 2007.
- BUENO, A. «(Mis) Understandings of defence diplomacy as public diplomacy: Insights from three Spanish elites». *Communication & Society*, 36(2), 325-338, 2023. <https://doi.org/10.15581/003.36.2.325-338>.
- BUENO, A., CALATRAVA, A., REMIRO, L. M., y MARTÍNEZ, R. «Cultura de defensa en España: una nueva propuesta teórico-conceptual». *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 8(1), 71-91, 2023.

- BUENO, A., DURÁN, M y MARTÍNEZ, R. «¿Brecha cultural? Percepciones de elites políticas, económicas y militares españolas respecto de las Fuerzas Armadas» *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 189, enero-marzo, (2025 en prensa).
- COMISIÓN EUROPEA, *Standard Eurobarometer* 101: Spring 2024.
- COBB, R., ROSS, J.-K., y ROSS, M. H. «Agenda Building as a Comparative Political Process». *The American Political Science Review*, 70(1), 126–138, 1976. <https://doi.org/10.2307/1960328>.
- COLOM, G. «Una revisión del planteamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16)». *Papeles de Europa*, 30(1), 37–53, 2017. <https://doi.org/10.5209/pade.56335>.
- COLOM, G. «El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila». *Boletín IEEE*, 24, 666–680, 2021a.
- COLOM, G. (2021b). «From transformation to adaptation: analysing the Spanish military change (2004-2020)». *Defence Studies*, 21(1), 47–66, 2021b. <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1851604>.
- COLOM, G., y OROZCO, A. (2014). *La evolución de la política de defensa española a través de las directivas de defensa nacional*. Cátedra Cervantes: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional, Jaca: Ministerio de Defensa, 369-76, 2014.
- EASTON, D. *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons, 1965.
- GRAY, C. S. *Strategy and defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. Oxford University Press, USA, 2014.
- HAYS, P. L., VALLANCE, B. J., y Van TASSELL, A. R. *American defense policy*. JHU Press, 1997.
- JANN, W., y WEGRICH, K. «Theories of the policy cycle». En *Handbook of public policy analysis* (pp. 69-88). Routledge, 2017.
- JORDÁN, J. «Una aproximación a la agenda institucional de la Comisión de Defensa del congreso de los Diputados Español», 2004-2016. *Revista UNISCI*, 2017(44), 163-183, 2017. <https://doi.org/10.5209/RUNI.55783>.
- LASSWELL, H. D. *The decision process: Seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, A. A., y CASTRO MARTÍNEZ, P. «Una aproximación a los condicionantes estructurales de la política de defensa en España». *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (23), 6-19, 2020. <https://doi.org/10.24965/gapp.i23.10664>.
- MARTÍNEZ, R. «Chapter 11: Knowledge, expertise, and effectiveness». En CROISSANT, A., KUEHN, D. y PION-BERLIN, D. *Research Handbook on Civil-Military Relations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Recuperado Jun 21, 2024, desde <https://doi.org/10.4337/9781800889842.00019>.

- MEDINA, I., y MUÑOZ, L. «La relevancia de los grupos de interés en la Ciencia Política». En J. M. MOLINS, L. MUÑOZ, y I. MEDINA (eds.), *Los grupos de interés en España: La influencia de los lobbies en la política española. Organización, institucionalización y estrategias de influencia* (Issue 1997, pp. 21-62). Tecnos, 2016.
- MENY, Y., y THOENIG, J.-C. *Las políticas públicas* (F. Morata, ed.). Ariel Barcelona, 1992.
- MUTZ, D. C. *Impersonal influence: How perceptions of mass collectives affect political attitudes*. Cambridge University Press, 1998.
- PION-BERLIN, D. «Political Management of the military in Latin America». *Military Review*, January-February 2005:19-31.
- REMIRO, L. Polarización en la valoración de las fuerzas armadas españolas: Identidad territorial e ideología política. *Revista» Cuadernos Manuel Gíménez Abad*», 26, 82-95, 2023.