

LA CULTURA DE SEGURIDAD EN LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL PARA TELEVISIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA

D. CARLOS ALBERTO BUENO FERNÁNDEZ
Ciencias Políticas y Derecho. Universidad de Granada
Ayudante de investigación. Grupo de Estudios en Seguridad
Internacional

Una comunicación institucional para una cultura de seguridad

El mundo globalizado del siglo **xxi** ha traído consigo nuevos desafíos en el ámbito de la seguridad y la defensa. Desafíos cuyas respuestas, en muchas ocasiones, escapan de los parámetros clásicos. Un escenario marcado por nuevas coordenadas donde es necesario contar con unos mecanismos de seguridad y defensa, y, por ende, con unas Fuerzas Armadas (FAS), capaces de salvaguardar la propia seguridad y cumplir con una defensa nacional cada más vez internacional; unas dimensiones condicionadas por retos como el cambio climático, el terrorismo internacional o la seguridad cibernética, amén de peligros y riesgos tradicionales no exentos de intangibles y novedosas transformaciones.

De esta idea surge como corolario la exigencia, entonces, de difundir, establecer y consolidar una cultura de seguridad y defensa (CSyD) que contribuya a que la ciudadanía comprenda la necesidad de enfrentar tales desafíos con las mejores garantías. Un objetivo que tiene en la comunicación institucional un instrumento básico para su materialización.

Dado el papel fundamental que tiene la imagen en nuestra sociedad, esta demanda a las instituciones públicas un esfuerzo igual en este sentido. Por esta razón, la proyección de esta importante política pública requiere campañas publicitarias institucionales que generen una conciencia de seguridad propia a la misma.

Pero, ¿qué es la comunicación institucional? Este campo de la comunicación política puede ser definido como «el conjunto de reglas (principios) y procedimientos (aplicaciones específicas) de la comunicación de intención persuasiva que, con *recursos psicoló-*

gicos e informativos, llevan a cabo las instituciones para *influir* en los destinatarios con el fin de conseguir en estos una *adhesión* [...] para ejercer [...] poder, y realizar el bien común»¹ (Canel, 1999: 76). Unas premisas estas últimas que, en palabras de la misma autora (cf. 1999: 75-77), irían dirigidas a la asunción de las decisiones políticas por parte de la sociedad, así como, en segundo término, al conocimiento público de la política para su aceptación. De este modo, dentro de las posibles estrategias de comunicación a elegir, la publicidad institucional ocupa un significativo lugar para promocionar dicha cultura de seguridad.

Y es que esta *cultura* se erige como una pieza clave dentro de las actuales políticas públicas de defensa: una suerte de *feedback* entre los poderes públicos y los ciudadanos que debe ser implementado a través de la acción comunicativa. Así, Bernal Gutiérrez (2011, 34-37) conviene como un factor primordial, entre otros, en la política de defensa la «información y [la] comunicación». En línea con lo señalado, es también interesante atender al último párrafo del apartado tercero «Objetivos de la política de defensa» de la *Directiva de Defensa Nacional de 2012*, donde se encomia a poner en marcha una «comunicación estratégica de la defensa», que en último término redundará en «el fomento de la cultura de defensa».

Si bien, ¿qué hemos de entender exactamente por *cultura de defensa*? La importante Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 recoge en su artículo 31 (Cultura de Defensa) el propósito de promover dicha cultura «con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales». Esta concepción estaría dirigida a reforzar las relaciones entre la sociedad y sus FAS. Una enriquecedora aportación, que completa de forma equilibrada a la anterior, es la de Ballesteros Martín (2011: 53), quien la define como el «sistema de manifestaciones, conocimientos, modos de vida y grado de desarrollo sobre la defensa colectiva en una sociedad; es además aquella parte de la *cultura política* que se refiere a cómo una sociedad concibe su protección frente a amenazas y riesgos externos»²; una concepción esta que, por su parte, integra tanto las múltiples dimensiones de este concepto como su principal objetivo, dada su definición más amplia.

Aunque ambas explicaciones se circunscriben al término «cultura de defensa», la evolución de este concepto, sin embargo, nos permite hablar de igual modo de cultura de seguridad y defensa o, sencillamente, cultura de seguridad, en tanto en cuanto esta subsume a las anteriores: rebasa los esquemas tradicionales de la defensa para asumir una definición que ampara también la estabilidad social y política, la protección medioambiental, o la contribución a la paz y seguridad internacionales; sin olvidar la pretendida identificación entre ejército y sociedad. Una sinergia conceptual en la que nos apoyamos para nuestro estudio.

En definitiva, nos encontramos ante una cultura de seguridad dimanante de una cultura política, la cual se nutre de una herramienta como es la comunicación institucional para su buen fructificar. Este es el eje que marca la tesis aquí planteada.

¹ La cursiva es nuestra.

² *Ídem*.

Hipótesis de trabajo y metodología

Dentro de la comunicación institucional del Ministerio de Defensa, en este documento nos centraremos en las campañas publicitarias elaboradas para televisión con motivo del Día Nacional, el 12 de octubre (en adelante, 12-O), y del Día de las Fuerzas Armadas (en adelante, DIFAS): dos de las campañas más sobresalientes emitidas a través de este *mass media* cuya repercusión es indudable.

Nuestra hipótesis de trabajo se basa en que dichas campañas han relegado la difusión de la cultura de seguridad a un segundo plano, con objeto de resaltar antes otras facetas o concepciones del Ejército, al albur de determinados contextos socioeconómicos, influidas por estrategias electorales y/o siguiendo criterios políticos cuya relación con dicha cultura es discontinua o más débil: antes que desarrollar dicha CSyD, se ha preferido crear una determinada imagen de las FAS y sus misiones.

El análisis ha comprendido los periodos de 2005 a 2012, para las campañas del 12-O, y de 2006 a 2013, para el DIFAS. Asimismo, hemos optado por el empleo de un método cuantitativo, elaborando un análisis de contenido para dichos *spots*. Los vídeos³ estudiados han sido un total de 20, divididos entre el 12-O y el DIFAS⁴.

Hemos de señalar que el presente estudio es parte de un trabajo de investigación más extenso en el cual, sobre las mismas campañas para televisión, se ha analizado el sentido, enfoque y argumento generales de la comunicación institucional del Ministerio de Defensa. Además se ha indagado acerca de la evolución que esta línea de comunicación ha mantenido en las recientes etapas de gobierno del presidente Rodríguez Zapatero y en la actual del ejecutivo del Partido Popular. Dicho trabajo ha contado también con el recurso a la metodología cualitativa a través de la entrevista a expertos. Si bien, en este documento, destacamos de forma singular el papel desempeñado por la cultura de seguridad en el seno de la política de comunicación de Defensa, dada su vital significación para las políticas de esta cartera.

Análisis de las campañas publicitarias institucionales

El análisis de contenido llevado a cabo refleja que tanto para el DIFAS como para el 12-O los responsables de comunicación del Ministerio apostaron por desarrollar una imagen del Ejército vinculado a la realización de misiones humanitarias y/o *cimic*, tal y como refleja el gráfico 1, muy especialmente en los primeros años examinados. Fue el tema principal en cuatro de las veinte campañas (la 120071 o la DIFAS091, pueden ser útiles para ver dicha temática), a las que podemos sumar tres campañas más que fijaron también su objetivo en la transmisión de valores como la paz o la solidaridad (DIFAS061,

³ Estos han sido codificados con el siguiente código alfanumérico con el fin de una mejor exposición: __ (12O/DIFAS) __ (Año) _ (Número de spot). Así, por ejemplo, el vídeo del año 2007 del Día de la Fiesta Nacional, aparecerá como: 12-O (12 de octubre) 07 (Año 2007) 1 (dado que solo hay un *spot* para esa campaña): 120071.

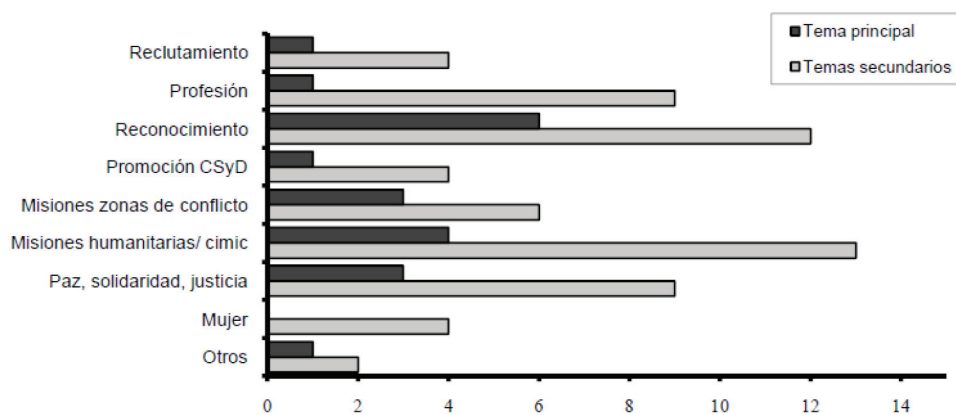
⁴ Si bien cada campaña tiene un anuncio, excepcionalmente, para el 12-O 2009 y DIFAS 2010 se realizaron tres vídeos por campaña. Asimismo, el DIFAS 2006 presentó dos *spots*; sin embargo, la similitud en su contenido (compartiendo incluso las escenas finales) nos ha llevado a tratarlo como un único anuncio.

DIFAS071 y DIFAS081). Son contenidos que guardan estrecha ligazón y mantienen relatos afines.

No obstante, hemos de advertir que fue el *reconocimiento* a la labor de los militares (por ejemplo: 120092) el tema más veces repetido como principal, lo cual, asumiendo que el *leitmotiv* de las campañas analizadas es destacar el trabajo de las FAS, resulta a todas luces lógico. Sin embargo, y en relación con el párrafo anterior, si atendemos a su vez a las temáticas secundarias (donde un mismo *spot* puede ofrecer más de una) reparamos en que en conjunto esas mismas dos variables son las absolutas protagonistas de los anuncios.

Eludiendo comentar aquí otras dimensiones menos significativas, nos ocupamos ahora directamente de la difusión de la CSyD en las campañas del 120 y del DIFAS. Apreciamos que solo una (DIFAS131) presenta como tema principal dicha idea, mientras que hasta cuatro campañas más la plantean como tema secundario (aunque solo en las últimas ediciones: DIFAS101, DIFAS102, DIFAS111 y DIFAS121).

Gráfico 1. Temas principales y secundarios de los spots



En consecuencia, hay que señalar que solo en las últimas ediciones la CSyD ha obtenido un hueco propio en las campañas publicitarias de Defensa. Hasta prácticamente el año 2010, el enfoque preponderante fue el señalado en los primeros párrafos de este apartado de análisis. Sin embargo, desde esa fecha, se observa un cambio de tendencia, gracias al cual se prefiere abordar un abanico más amplio de temas, abandonando en cierto modo el relato humanitario al que antes se hacía mención, para tratar también aspectos más cercanos a la faceta de concienciación que comentábamos en los párrafos iniciales.

La campaña 120101 puede resultar prototípico de este cambio: en la misma se enseñan diferentes terrenos de actuación de las FAS: Haití, Afganistán, la Operación Atalanta... Pero con la importante novedad de que, mediante la superposición de mensajes

en el *spot*, se resaltan los logros conseguidos y la naturaleza de la acción desplegada. No solo se busca ganar la simpatía del espectador en cuanto a ese trabajo, sino también su explícito apoyo. Se mantiene el tono conciliador, de *baja intensidad* de conflicto y resaltando los aspectos humanitarios y/o de cooperación civil-militar, pero exponiendo las funciones del Ejército desde una perspectiva más abierta, en consonancia con lo ya explicado.

En efecto, a tenor del resultado de nuestro análisis, podemos situar ahí un punto de inflexión en la comunicación política de esta institución. Desde entonces se ven claras modificaciones en la comunicación implementada en televisión, como afirmábamos. El punto álgido de este giro, desde nuestra perspectiva, lo observamos en el DIFAS111, en el cual, por ejemplo, se alude sin reservas al mar frente a las costas de Somalia como las «aguas más peligrosas del mundo» o a Afganistán como la «misión más arriesgada»; todo ello acompañado de una explicación del porqué se llevan a cabo tales empresas (caso de Atalanta), o de que estar en el país afgano no es sino garantizar «la seguridad de nuestras familias». Mientras, el despliegue de vehículos, militares disparando ráfagas de ametralladora y un campamento militar en situación de alerta acompañan el relato del militar. La transformación experimentada queda patente.

Se pone ya el énfasis en estas campañas publicitarias en la estrecha relación entre las misiones de las FAS en el exterior y su repercusión para la mejora de la seguridad de la sociedad, en particular la española. La exposición de los peligros y riesgos de cada misión; de cuál es el objetivo de la misma; y de cómo afecta la situación de crisis abordada a la seguridad y defensa de España, a los intereses nacionales o a los compromisos internacionales, pasan a ser los temas centrales.

La CSyD se convierte en piedra angular del actual discurso. En consonancia con este planteamiento, podemos ver el último *spot* del DIFAS, de junio de 2013, ya con el gobierno del Partido Popular, donde la referencia a la cultura de seguridad es más que notoria. El mensaje principal de este DFA131 es explícito: «Los militares trabajan duro diariamente para que puedas vivir en un entorno seguro y en paz», lo que podría ser perfectamente parte de una definición *no académica* del concepto de cultura de seguridad. «La familia, los amigos, sentirte protegido»⁵... son elementos emotivos a los que se recurre en dicho anuncio para lograr una mayor empatía. La alusión a la cultura de seguridad es, por tanto, evidente. Pese a ello, son los anuncios del DIFAS los que concitan un mayor interés en la dirección apuntada.

Los eslóganes de las campañas son también un buen elemento para analizar la proyección de la CSyD. Los lemas recogidos en la tabla 1 ilustran y confirman la situación descrita. Reiteran, en líneas generales, el deseo de un mayor vínculo entre FAS y sociedad civil. Es este un objetivo notable en las campañas institucionales del Ministerio.

⁵ Los entrecorillados son transcripción de las locuciones de los *spots*.

Tabla 1. Lemas de las campañas

Código spot	Lema	Código spot	Lema
120051	Gracias a todos los españoles por apoyar y confiar en sus Fuerzas Armadas		
120061	Únete a las FAS. Únete a unos profesionales comprometidos con la paz en el mundo	DIFAS061	Día de las FAS, también es tu día
120071	Por tu futuro, por el de todos	DIFAS071	Por tu futuro, por el de todos
120081	El valor de servir	DIFAS081	El valor de servir
120091 -120093	Conoce tus fuerzas	DIFAS091	En el día de las Fuerzas Armadas, estamos más cerca
120101	Sus logros son de todos	DIFAS101 – DIFAS103	Detrás de cada acto heroico, hay toda una fuerza
120111	Unas Fuerzas Armadas que garantizan nuestra seguridad	DIFAS111	Cada día y cada noche, trabajamos por tu seguridad
120121	Nuestra fuerza somos todos	DIFAS121	Nuestras fuerzas
		DIFAS131	Los militares trabajan duro diariamente para que puedas vivir en un entorno seguro y en paz

En cuanto a la CSyD, se aprecia cómo esta solo ha sido visible en los *spots* del año 2011 y en el DIFAS 2013. Únicamente en ellos el lema de la campaña va más allá de la identificación con el ejército para poner el foco en el trabajo de las FAS en pos de una seguridad conforme a los términos definidos con anterioridad: los mensajes lo ponen de manifiesto nitidamente. Esto refuerza las conclusiones obtenidas en cuanto a la evolución de esta idea en la agenda comunicativa de Defensa.

La cultura de seguridad y defensa, en conclusión, no ha tenido su correspondiente reflejo en esta área hasta las más recientes ediciones y carente, además, de una difusión regular.

Una cultura de seguridad para una política de defensa

El análisis de contenido realizado sobre los *spots* en televisión de las campañas publicitarias del Ministerio de Defensa con motivo del 12 de Octubre y del Día de las Fuerzas Armadas viene a corroborar la hipótesis planteada al inicio de este trabajo: la promoción de la CSyD a través de dichas campañas ha quedado relegado a una posición secun-

daria, en todo caso solo desarrollada en los últimos años. Por el contrario, se prefirió divulgar una manera concreta de ver y entender las FAS centrada en las encomiendas humanitarias y próximas a la esfera civil.

Sin embargo, atendiendo de manera exclusiva al interés que la CSyD ha merecido en esta tarea comunicativa, podemos aseverar que los resultados obtenidos señalan cómo la comunicación institucional de Defensa ha adolecido de este elemento clave. Parece además, dada su mayor exposición en las campañas del DIFAS, que se hubiera concebido la CSyD como algo propio y exclusivo de las FAS, una política sectorial restringida al ámbito securitario, y no como una política pública enfocada al interés general, teniendo en la sociedad su receptora primera y última.

Lejos de plantear el camino andado como ajeno a la defensa nacional, entendemos que la participación de las FAS en misiones humanitarias y de cooperación civil-militar es parte intrínseca y relevante de los nuevos retos y misiones que estas asumen. Antes bien, consideramos que la adecuada difusión de una CSyD debe ir acompañada por una proyección de este tipo de misiones, dada la insoslayable realidad que representan.

Asimismo, al menos desde una lógica política, se nos antoja comprensible el hecho de que la comunicación institucional haya discurrido por esos derroteros en tales años. La función que las FAS tienen que desempeñar en cuestiones tales como la defensa nacional, la acción exterior del Estado o la colaboración con los actores civiles es una cuestión en absoluto pacífica. Muy especialmente las misiones en el exterior (Afganistán, o las recientes intervenciones en Libia y Mali) son temas candentes del debate. Pero sin duda alguna, la más agria de las polémicas fue la participación española en la guerra de Iraq, un acontecimiento que marcó el fin del mandato del presidente Aznar y condicionó buena parte de las dos legislaturas del PSOE. Iraq supuso un antes y un después en el escenario político nacional (del que en cascada se han precipitado buena parte de las controversias habidas en asuntos de política internacional y defensa), así como un distanciamiento indirecto de la calle con respecto a sus FAS, al no apoyar la mayoría de la ciudadanía esa intervención. La institución militar hubo de soportar un duro coste en términos de imagen por la decisión política. Consideramos, pues, que se prefirió entonces acercar el Ejército a la sociedad para mitigar dicho problema. El gobierno socialista quiso así enfatizar los aspectos del trabajo de las FAS que suponían una mayor ruptura con los presupuestos que habían sostenido la determinación del gobierno popular de apoyar dicha intervención: las misiones de índole humanitaria, las acciones al abrigo de organismos de cooperación multilateral (de forma destacada, Naciones Unidas) o una acción exterior que acaso pudiéramos calificar como de *baja intensidad*, fueron, desde nuestro punto de vista, las líneas seguidas por el ejecutivo socialista.

¿Fue adecuada esta política? Aunque no es el objetivo de nuestro trabajo el aportar una valoración de este calibre, no se puede obviar el hecho de que si las FAS es una de las instituciones más valoradas por la ciudadanía⁶, este juicio no se debe solo al hecho de un eficaz desempeño en sus misiones (*conditio sine qua non*, cierto es), sino que detrás también se ha de hallar necesariamente una satisfactoria comunicación institucio-

⁶ Según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas.

nal. Por ello, siendo las campañas del 12-0 y del DIFAS las más significativas de cuantas realiza el Ministerio, habremos de estimarlas de forma positiva.

Sin embargo, nuestra propuesta inicial de estudio, y así lo contemplábamos en la hipótesis de trabajo, quería hacer especial hincapié en la atención que la cultura de seguridad y defensa había merecido. Y es aquí donde consideramos que se encuentra un punto débil de la comunicación de Defensa.

Entendemos que no colocar en vanguardia esta política puede tener graves consecuencias para el futuro, incluido el más inmediato. La carencia de una conciencia en materia de seguridad con las características fijadas por parte de la sociedad puede suponer un gravamen extraordinario a la hora de desarrollar la acción exterior y de defensa del Estado. Y es que, por más que la población perciba de manera positiva a las FAS, el ciudadano (y luego hipotético votante) puede no comprender por qué desarrollar nuevas y costosas capacidades defensivas o por qué emprender misiones a miles de kilómetros de nuestras fronteras: ¿cómo justificar la participación en misiones de estabilización en el norte de África o la creación de mandos de operaciones? ¿Cómo justificar el gasto en defensa en tiempos de austeridad y recortes, o cómo la baja de algún militar en tierras lejanas en el marco de una misión humanitaria?

Bajo estas premisas, la comunicación institucional ha de ser la herramienta a través de la cual se trasladen al ciudadano las respuestas a todas estas preguntas y planteamientos. Una comunicación que siga las directrices políticas que a tal efecto se determinen en consonancia con una política de defensa de Estado y renuente al cortoplacismo. En definitiva, la vertiente comunicativa de una política pública que responda a los presupuestos de las estrategias de seguridad y defensa establecidas, difundida a través de un medio tan potente como es la televisión: la televisión puede ser un vehículo perfecto para transmitir e involucrar a la sociedad en las cuestiones de seguridad y defensa, con objeto de romper también las poco permeables fronteras académicas e institucionales que hasta ahora han enmarcado la promoción de esta cultura. Y no se ha contemplado del todo, pensamos, como una herramienta eficaz para la implementación de una política pública con la naturaleza y particularidades de la cultura de seguridad; o probablemente, de manera más cierta, se ha querido aprovechar su potencial con otras intenciones.

Si la comunicación institucional de Defensa solo responde al devenir político y social concreto de cada momento, al contexto económico exacto (especialmente si es de crisis como el presente), o la milicia y sus valores son usados como mero pretexto para los embates que depara diariamente la arena política, quizás las misiones de las FAS queden huérfanas de buena parte del apoyo ciudadano. La historia reciente nos demuestra cuán complicado es sostener una misión en el medio y largo plazo, y, en definitiva, alcanzar satisfactoriamente los objetivos marcados, si la ciudadanía se muestra desafecta frente a la eventual empresa. Un problema que conllevará directamente la merma de la capacidad de acción del poder del Estado ante los futuros teatros de operaciones en un tiempo donde la intervención armada se contempla como una *última ratio* de empleo excepcional; un serio obstáculo añadido para afrontar los originales desafíos que se plantean en un campo tan sumamente exigente como terriblemente volátil y dinámico.

En cualquier caso, observados los cambios acaecidos en el guión de estas campañas, pareciera que la cultura de seguridad y defensa ha salido por fin de su fase embrionaria y puramente institucional para ganar, al menos, mayor protagonismo en las campañas publicitarias en televisión del Ministerio de Defensa con motivo de tales efemérides. Un camino que se debería continuar en próximas ediciones. Es imprescindible consolidar esta tendencia para aprovechar el potencial de la televisión como medio de masas (sin olvidar otros importantes canales como Internet), fomentando de tal modo una política vital para la defensa y seguridad nacionales. Una tesis que no viene sino a reafirmar la exigencia de contar con una comunicación política institucional de defensa a la altura de los retos que el siglo XXI presenta.

Bibliografía

BALLESTEROS MARTÍN, M. A. (2011): «La evolución de la cultura de la seguridad y la defensa», en Ballesteros Martín, M. A. y López Mora, F. (eds.): *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en España*. Córdoba: Ministerio de Defensa y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

BERNAL GUTIÉRREZ, P. (2011): «La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución» en *La cultura de seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuaderno de Estrategia 155*, pp. 23-63.

Boletín Oficial del Estado (2005, noviembre 18): Ley Orgánica de Defensa Nacional.

CANEL, M. J. (1999): *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid: Tecnos.

Presidencia del Gobierno de España (2012, julio): *Directiva de Defensa Nacional*. Extraída el 19/07/13 desde: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/OE911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/210550/DIRECTIVADEFENSANACIONAL2012.pdf>.