

LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 2012

Resumen:

La nueva Directiva de Defensa Nacional 1/2012 acaba de ser aprobada por el Presidente del Gobierno. Es momento en consecuencia de efectuar un análisis de la evolución de las sucesivas directivas publicadas desde el año 2000.

Abstract:

The new National Defence Directive 1/2012 has just been released by the Prime Minister. Therefore, it is time to analyze the evolution of subsequent directives issued since 2000.

Palabras clave:

Directiva de Defensa Nacional 1/2012.

Keywords:

National Defence Directive 1/2012.

INTRODUCCIÓN

La Directiva de Defensa Nacional 1/2012 fue expuesta el 31 de julio por el presidente del Gobierno en la reunión del Consejo Nacional de Defensa presidido por S.M. el Rey en el Palacio de la Zarzuela.

Dada la importancia del documento que inicia el ciclo de planeamiento de la Defensa nacional que dura normalmente cuatro años y que se repite de manera regular desde el año 1992, parece conveniente hacer una comparativa de los últimos documentos, incluyendo un breve recorrido por las diferentes directivas elaboradas durante el presente siglo. Este año se cumplen veinte años de perfecta regularidad que permiten un planeamiento estable con objetivos bien definidos que evolucionan de forma continua con un panorama geopolítico variable que en los últimos tiempos ha acelerado el tempo y se caracteriza por su incertidumbre.

ESTUDIO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE DEFENSA NACIONAL 2000-2012

En lo referente a la estructura de las Directivas, en el siguiente cuadro se recogen y comparan los distintos epígrafes en que se dividen:

Cuadro 1: Estructura por epígrafes de las DDN

DDN-2000	DDN-2004	DDN-2008	
Preámbulo	Antecedentes	Introducción	
	El escenario estratégico	Planteamientos estratégicos	El escenario estratégico
	El marco de la seguridad y defensa de España		Los marcos de actuación y decisión
	La respuesta española		Principios de la seguridad y defensa española
Objeto	Objeto de la Directiva	Objeto de la Directiva	
Líneas básicas de la política de defensa	Líneas generales de actuación	Líneas generales de actuación	
	Directrices para el desarrollo de la política de defensa	Directrices	
Disposiciones finales	Disposición final	Disposiciones finales	

Como se aprecia, la estructura de las Directivas de 2004 y 2008 son muy similares, y dan lugar a documentos de mucha mayor extensión y profundidad que la Directiva de 2000. Una posible explicación es que la DDN-2000, en la práctica, hacía un seguimiento y actualización de la DDN-1996, que es cuando cambió de signo político el Gobierno, por lo que su carácter era marcadamente continuista.

En cambio se aprecian diferencias entre las directivas 2008 y 2012 en este apartado. Incluso en lo que se refiere a la extensión, que de las 14 páginas de 2008 se reducen a poco más de 7, por lo que nos encontramos ante un documento más sintético en línea con la Directivas de los gobiernos del partido popular.

Son menores las diferencias en estructura, dotándole de un sentido más claro de continuidad y actualización mientras se hace un esfuerzo de síntesis, de modo que se reducen de 5 a 4 los breves capítulos del documento. En esta DDN-2012 se reducen a:

1. Introducción
2. Evolución del panorama Estratégico y su repercusión para España
3. Objetivos de la Política de Defensa
4. Directrices a seguir en la presente legislatura

Que además aparecen sin subapartados excepto en el capítulo 4, en el que se presentan las directrices marcadas por el presidente del gobierno – la esencia del documento y su razón de ser – de un modo más esquemático y a veces casi telegráfico.

En cualquier caso el contenido de las directivas 2008 y 2012 es equivalente en cuanto a su organización y estructura, excepto la eliminación en la 2012 del capítulo “Objeto de la Directiva”, que ciertamente, tras las numerosas y sucesivas ediciones, no parece ya necesario al ser un documento consolidado y perfectamente conocido al menos por los diferentes actores con mayor protagonismo en el ámbito de la defensa.

INTRODUCCIONES DE LAS DIRECTIVAS

El Preámbulo de la DDN-2000 destaca el carácter de continuidad con respecto a la DDN-1996, que *“señaló el comienzo de una etapa de renovación en la política de defensa y seguridad de España”*. En él se hace un pequeño resumen del escenario estratégico, en el que se destaca el valor de las Fuerzas Armadas (FFAA) como instrumento de la acción exterior del Estado, frente a *“riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz, la seguridad y la estabilidad en muchas regiones del mundo que pueden afectar a nuestra propia seguridad y, en consecuencia, requerir una respuesta por parte de España”*.

Eso implicaba disponer de unas fuerzas diferentes a las requeridas por el concepto tradicional de la defensa, con capacidades conjuntas, de proyección, y capaces de contribuir a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea. Como parte de esa transformación, se destacaba la adopción de un modelo de FFAA plenamente profesionales, así como la puesta en marcha de un “Consejo de Política Exterior”.

Los Antecedentes de la DDN-2004 se limitan a señalar la evolución de la política de defensa española, plasmada en las sucesivas Directivas de Defensa Nacional, y a destacar que en el exterior han servido para la incorporación plena a las organizaciones occidentales de seguridad y defensa, y en el interior para la modernización de las FFAA. Más significativa es la Introducción de la DDN-2008, ya que destaca la aprobación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional en 2005, y afirma que *“la DDN se debe enmarcar en una Estrategia de Seguridad Nacional”*, que integre bajo el liderazgo del Presidente del Gobierno las distintas políticas sectoriales, con un enfoque más amplio e integral. Como es bien sabido, en 2011 se aprobó esa primera “Estrategia Española de Seguridad”.

Sin apartarse demasiado de esta línea, sin embargo en 2012 se dota a la introducción de un mayor contenido, incluyendo ya las principales ideas que contiene el documento. Así es de destacar como entre los motivos que justifican la necesidad de la elaboración de una nueva DDN se subrayan especialmente los cambios experimentados en el ámbito de la seguridad y la defensa *particularmente en nuestro entorno más inmediato*, así como la crisis económica

que supone *una amenaza a la seguridad*.

A continuación se introduce el concepto de la defensa responsable, que se divide en dos áreas, por otra parte complementarias, al hacer referencia por un lado a la responsabilidad de dar una respuesta adecuada a los múltiples desafíos de la seguridad, y por otra se enfatiza la necesidad de lograrlo optimizando los escasos recursos económicos disponibles *“con el menor coste social posible”*. Esta referencia, dada la situación presupuestaria se antoja tan inevitable como necesaria.

Otro elemento destacable en la introducción se refiere específicamente hacia la necesaria solidaridad y lealtad en el entorno de las alianzas, en un momento en el que los cambios geopolíticos y los retos globales parece que tienden a ejercer una mayor presión en el sentido desintegrador que en la cada vez mayor necesaria cohesión y responsabilidad en ambas direcciones.

Por último, en la introducción, merece destacarse el énfasis en *“la necesidad de desarrollar una profunda reflexión sobre la forma de afrontar los riesgos y amenazas que España experimentará en lo que resta de la primera mitad del siglo XXI”*, subrayando que la mejor aportación que puede hacer España en el entorno de la seguridad es el de su propia fortaleza.

EVOLUCIÓN DEL PANORAMA ESTRATÉGICO Y SU REPERCUSIÓN PARA ESPAÑA

En el siguiente Cuadro se resume y comparan las principales características del entorno estratégico en el que se desarrolla la seguridad y defensa española, según las Directivas de 2004 y 2008:

Cuadro 2: Escenarios estratégicos de las DDN

DDN-2004	DDN-2008
Riesgos y amenazas tradicionales, junto a otros nuevos como el terrorismo internacional	Escenario complejo y potencialmente peligroso, que demanda el uso combinado de todas las herramientas
La superioridad militar no constituye un factor de disuasión eficaz frente al terrorismo y la proliferación	Creciente número de actores, públicos y privados, gubernamentales y no-gubernamentales, factores culturales, étnicos y religiosos
La seguridad de Europa demanda más determinación, recursos, y uso eficaz de todos los instrumentos	Los nuevos riesgos no-convencionales no tienen la capacidad destructiva de los clásicos, pero lastran el desarrollo
Responsabilidad fundamental del Consejo de Seguridad de la ONU, Alianza Atlántica en proceso de transformación	Terrorismo, crimen organizado, proliferación, Estados fallidos, conflictos regionales, lucha por recursos básicos, cambio climático, ciberespacio

En general, ambas Directivas reflejan con precisión el escenario estratégico del momento en que se elaboran, que en ambas está condicionado por los atentados del 11-S de 2001 en EEUU, tras un periodo de cierta incertidumbre estratégica desde el final de la Guerra Fría. Se contempla tanto el peso de las organizaciones internacionales como de los nuevos actores de la seguridad, y el catálogo de riesgos y amenazas coincide plenamente con el de la UE, tanto en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 como en el Informe de Seguimiento de 2008.

Por lo que respecta al marco de actuación, la DDN-2004 destaca cuestiones como que Europa es el área de interés prioritario, por lo que se impulsará la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la obtención de capacidades civiles y militares para actuar autónomamente; una relación trasatlántica robusta y equilibrada, con un compromiso firme con la Alianza Atlántica y una relación bilateral con EEUU; y un interés especial por el Mediterráneo e Iberoamérica. En la DDN-2008 se contemplan los mismos puntos, pero se añaden menciones a otros escenarios como el África subsahariana (en una etapa de fuerte inmigración por vía marítima) y el Asia-Pacífico (con el despliegue en Afganistán), así como

una mención al marco exclusivamente nacional de la defensa en dos aspectos: el mantenimiento de una capacidad de disuasión clásica, y la contribución de las FFAA a gestionar situaciones de emergencia (cuando se estaba poniendo en marcha la Unidad Militar de Emergencias, UME).

Por último, en lo relativo a la respuesta española, la DDN-2004 establecía los criterios de actuación de las FFAA en el exterior: una decisión previa de la ONU o de las organizaciones multinacionales de las que España forma parte, y que se acuerde la participación en el Parlamento, todo ello sin perjuicio del derecho a la legítima defensa. El concepto estratégico español se basa en mantener una capacidad defensiva propia como factor de disuasión, y en una defensa colectiva y seguridad compartida con socios y aliados. Por su parte, en la DDN-2008 se citan los intereses esenciales a defender, en ocasiones actuando más allá del territorio nacional, los valores que enmarcan la protección de los intereses, y los necesarios enfoque multidisciplinar y actuación integral.

En este punto la DDN-2012 mantiene las mismas constantes con algunos elementos destacables que muestran la evolución del panorama estratégico. Quizás la más trascendente sea la explícita referencia al liderazgo de EEUU en la *lucha contra los riesgos y amenazas globales*. En la misma línea declara que *la Alianza Atlántica permanece como el vínculo de seguridad y defensa colectiva más apropiado para España*.

En el mismo sentido que la DDN de 2008 en el punto 2b referido a “Los marcos de actuación y decisión” se declaran como tales Naciones Unidas, la seguridad de Europa y la Alianza Atlántica, aunque en orden inverso. Aunque teóricamente este ordenamiento no aparece como prioridad o precedencia alguna, lo cierto es que podría dar lugar a inferir que la nueva directiva, sin olvidar obviamente la construcción europea de la defensa y el paraguas de legalidad y legitimidad que otorga Naciones Unidas, reclama una mayor vocación atlantista para la Defensa que la reflejada en la DDN-2008.

También, la nueva directiva destaca dos características fundamentales de la “Defensa responsable”, la agilidad en el proceso de toma de decisiones, en el nuevo entorno de la seguridad donde la rapidez y determinación serán un de los elementos claves en la prevención y gestión de las crisis, así como el reforzamiento de su proyección exterior ya que *“limitar su ambición en el terreno de la seguridad a su territorio estricto no es una opción”*.

Los últimos párrafos del capítulo se centran en establecer los ámbitos geográficos de seguridad prioritarios para el gobierno, con especial mención del Mediterráneo, con el Sahel y Oriente Medio como puntos focales así como los procesos políticos en los que están inmersos numerosos países árabes, la piratería en las costas occidentales y orientales de África e Iberoamérica, para concluir que *“las condiciones de seguridad se han visto alteradas en los últimos años de forma notable. Y España debe, en consecuencia, garantizar la permanencia de los valores recogidos en la Constitución, su seguridad geoestratégica, la de sus ciudadanos, la de sus empresas, la de las materias primas que sostiene su forma de vida...”* .

OBJETIVOS Y DIRECTRICES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

Bajo el objeto común de todas las DDN de establecer las líneas básicas de la política de defensa para la legislatura que comienza, la DDN-2000 fijaba como objetivos prioritarios: Garantizar la seguridad y defensa de los españoles en el marco de la seguridad compartida y defensa colectiva con socios y aliados; contribuir a las misiones de ayuda humanitaria y operaciones de paz y de gestión de crisis de las organizaciones a las que pertenece España; y fomentar la conciencia de defensa nacional en la sociedad a través de la cultura de defensa. A continuación, las tres Directivas anteriores enumeraban en detalle las líneas de actuación y las directrices para la política de defensa en la legislatura, como se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Líneas de actuación y directrices

DDN-2000	DDN-2004	DDN-2008
Abordar una Revisión Estratégica de la Defensa (se aprobó en 2003)	Líneas	Líneas
Complementar la actuación exterior del Estado	FFAA como elemento relevante de la actuación exterior del Estado. Transformación permanente de las FFAA. Actuación solidaria con socios y aliados. Apoyo firme al multilateralismo, respeto a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Participación activa del Parlamento en la política de defensa.	Acción única del Estado en materia de seguridad y defensa.
Impulsar decididamente la cultura de defensa en la sociedad		Compromiso con la defensa de la paz y la seguridad, respeto a la legalidad.
Consolidar el modelo de FFAA profesionales		Respaldo social, parlamentario, Política de Estado, identificación de la sociedad con las FFAA.
Desarrollar los programas de modernización en curso		Asunción solidaria de compromisos, seguridad colectiva y defensa compartida. Transformación permanente de las FFAA.
Racionalizar estructuras para responder a los conflictos actuales	Directrices	Directrices
Acción conjunta como principio básico de actuación, integración de capacidades específicas	Internacionales	Generales
Adecuar los recursos presupuestarios a las exigencias de la política económica del Gobierno	Impulsar la PESD de la UE: Objetivo capacidades Helsinki 2010, Grupos de Combate, Agencia Europea de Defensa. OTAN ampliada y reforzada, Compromiso de Capacidades de Praga y Fuerza de Respuesta. Potenciar relaciones UE-OTAN. Seguridad del Mediterráneo, Proceso de Barcelona (UE), Diálogo Mediterráneo (OTAN). Convenio de Colaboración para la Defensa con EEUU. Relaciones de seguridad y cooperación militar con la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Intensificar la diplomacia de defensa.	Colaborar en la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional. Mantener informadas a las Cortes. Impulsar el Consejo de Defensa Nacional. Fomentar la cultura de seguridad y defensa.
	Nacionales	Aportación de la defensa a la seguridad nacional
	Elaborar Ley Orgánica de la Defensa Nacional (se aprobó en 2005). Restructurar el EMAD: creación del CIFAS, del Mando de Operaciones, y del Órgano de Transformación. Creación de la Fuerza Conjunta de Acción Rápida.	Modernización Sistema Nacional de Gestión de Crisis. Apoyo de las FFAA a otras instituciones del Estado. Plena integración de la UME en el sistema de Protección Civil.
	Diversas medidas de transformación de las FFAA	Internacionales
		Iguales que en 2004: ONU, PESD, OTAN, diplomacia de defensa, Mediterráneo, Iberoamérica. Fomento paz, desarrollo, prosperidad y estabilidad de África. Estabilización y reconstrucción de Afganistán. Desarme, control de armamentos, no-prolifерación.
		Diversas medidas de organización de la defensa y de las FFAA

En general se aprecia una línea de continuidad en las tres Directivas con variaciones en el énfasis de su aplicación de acuerdo al grado de consolidación de los objetivos marcados; mientras en 2000 se incidía en la consolidación del nuevo modelo de FFAA totalmente profesionales, en las otras dos ese objetivo ya estaba cumplido y se incidía en la transformación y modernización de la defensa. Probablemente la Directiva más innovadora fue, en el plano interior, la DDN-2004, ya que detallaba medidas de gran alcance como la elaboración de una Ley de Defensa Nacional, que estaba sin actualizar desde los años 80 del pasado siglo, y una reestructuración total del Estado Mayor de la Defensa, de cara a reforzar la acción conjunta frente a la específica de los Ejércitos y la Armada.

En este sentido la DDN-2012 que, como ya se comentó anteriormente, sitúa objetivos y directrices en dos puntos distintos, pone su énfasis en los aspectos internos de cohesión, voluntad y determinación para que, como se resalta en su primer párrafo: *“La primera contribución de España a la paz y seguridad internacional no es otra que garantizar la propia con fortaleza y decisión, y para ello procurarse las capacidades que aseguren la disuasión antes las que tradicionalmente se han denominado –amenazas no compartidas–”*.

En este sentido es interesante destacar su punto 4.2 en el que la nueva directiva define claramente como la referida disuasión no se conseguirá si no se aúnan las capacidades necesarias con la voluntad de usarlas *si “acaso ello llegara a ser necesario”*. En consecuencia señala cómo se priorizará la preservación y grado de disponibilidad de las capacidades de las FAS, de tal modo que esa disuasión pretendida sea creíble.

Así mismo aparecen tres directrices en las que se reconoce en primer lugar, y a pesar del énfasis puesto anteriormente en aspectos específicamente nacionales, la apuesta de España ante las imprescindibles organizaciones internacionales de seguridad y defensa, OTAN y UE, de nuevo en ese orden.

La segunda alude a la necesidad que el contexto económico impone de *“repensar”* la defensa, incluyendo el replanteamiento del actual diseño de las estructuras de las FAS. Para

realizar esta difícil tarea se anuncia una Revisión Estratégica de la Defensa. Esta posición se extiende a la referencia a la Estrategia Española de Seguridad, que ha de superar *la fase documental y contemple su sostenimiento práctico*. Palabras que anticipan su actualización y desarrollo a lo largo de la legislatura, tal y como queda posteriormente señalado en el texto como una de las directrices encaminadas a racionalizar las estructuras. Para ello el gobierno pretende hacer especial hincapié en los aspectos relacionados con la coordinación entre los distintos departamentos, sobre todo en los actores que operan en el ámbito de la inteligencia.

Y la tercera, con la que se cierra el documento, contempla la exigencia de impulsar la industria nacional de la defensa, tanto como suministradora principal de las FAS como en su proyección internacional y uno de los posibles motores de la recuperación económica.

Finalmente, como no podía ser menos y en la misma línea de pensamiento de sus predecesoras, la nueva Directiva resalta la importancia de la participación ciudadana en la seguridad, para lo que es imprescindible aumentar la cultura y conciencia de defensa entre la población, haciendo énfasis en esta ocasión que para lograrlo *“se acentuará el esfuerzo en el desarrollo de una comunicación estratégica de la defensa”*.

CONCLUSIONES

La DDN-2012, en línea continuista con las anteriores directivas en cuanto a estructura, objeto del documento y muchos de los conceptos en ambas incluidas, hace un esfuerzo en relación con el lenguaje utilizado, más sintético y directo.

Como cualquier documento es producto de su época y de la situación en la que es redactado y aprobado. En consecuencia, tal y como se reconoce en su formulación, tanto el grado de incertidumbre de la situación de seguridad de nuestro entorno inmediato como las restricciones presupuestarias previsibles para la presente legislatura son las causas fundamentales de las principales diferencias observadas entre la DDN ya en vigor y sus predecesoras.

Quizás lo más destacado sea el planteamiento de la no renuncia a los niveles de seguridad nacional necesarios a pesar del escenario de grave crisis económica en el que nos hallamos inmersos, para lo que se manifiesta un marcado énfasis en la disuasión, fundamentada en la cohesión nacional, la voluntad colectiva y la determinación de preservar los valores de nuestra sociedad. En consecuencia el mantenimiento de las capacidades de las FFAA y la voluntad de utilizarlas llegado el caso aparecen como las ideas esenciales. La contribución española a la paz y a la estabilidad internacional ha de basarse en nuestra propia fortaleza, y en las que las Alianzas jugarán un papel esencial pero siempre entendiendo que la responsabilidad y lealtad en ambas direcciones son aspectos esenciales.

Se trata por tanto de una postura realista, de mayor firmeza para actuar, en un ambiente de seguridad de mayor incertidumbre en nuestro entorno inmediato, en lo que se puede considerar como una percepción de retraimiento de los países occidentales en su voluntad de adquirir nuevos compromisos de seguridad internacional. Muy probablemente debido principalmente a los efectos negativos de la crisis económica.

Ahora es necesario que, como se expresa en la Disposición final de la Directiva, a pesar de la difícil situación económica en la que se encuentra España, se lleven a cabo todos los esfuerzos necesarios para que el documento abandone pronto su fase documental y se desarrollen las directrices señaladas para el cumplimiento de los objetivos marcados.

Instituto Español de Estudios Estratégicos