



LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL DE 2012

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Resumen:

La directiva de Defensa Nacional aprobada en julio de 2012 pretende definir los grandes objetivos de la defensa nacional en la presente Legislatura. A pesar del esfuerzo de reflexión y de adaptación al nuevo contexto internacional y la crisis económica, ni el nuevo contexto internacional ni la crisis económica constituyen en las reflexiones el fundamento sólido necesario que habría de tener la directiva para tener credibilidad.

Palabras clave: Directiva de Defensa, sistema internacional, crisis económica, papel de las Fuerzas Armadas, soberanía, dependencia.

Title in English: "The National Defence Directive for 2012".

Abstract:

The National Defence Directive adopted in July 2012 aims to define the main objectives of the Spanish national defence in this Legislature. Despite the effort of reflection and adaptation, mentioning the new international environment and the impact of economic crisis, these two factors are not fully developed in the theoretical reflection, thus not providing sufficient credibility to this Directive.

Keywords: National Defence Directive, international system, economic crisis, Armed Forces, sovereignty, dependence.

Copyright © UNISCI, 2012.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Antonio Marquina Barrio es Director del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios internacionales), Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

Email: marioant@cps.ucm.es.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2012.n30.4073:



1. Planteamientos generales

En julio de 2012 ha sido aprobada por el gobierno una nueva Directiva de Defensa Nacional. La nueva directiva está dividida en cuatro apartados e incluye una disposición final.

La parte introductoria sirve para justificar la publicación de la nueva directiva. Son dos las razones que se aportan: la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la aprobación del nuevo concepto estratégico de la OTAN en 2010 por un lado, y, por otro, la crisis económica, que se califica impropiaamente como “amenaza” para la seguridad, por grande que sea su importancia. Esta justificación no resulta suficientemente convincente como luego diremos.

A continuación se afirma que garantizar la seguridad de los españoles es una obligación inalienable, intransferible e irrenunciable del gobierno, siendo la política de defensa y la capacidad de las Fuerzas Armadas la columna vertebral del sistema institucional de defensa que contribuye de manera singular a la seguridad nacional. Se establece que España ha de contar con una defensa responsable, eficiente y con el menor coste social posible y también ha de estar preparado y adaptado para dar respuesta a las posibles amenazas, riesgos y retos que se puedan presentar. A lo que se añade la pertenencia a organizaciones de seguridad y defensa multinacionales. España, se dice, debe poder contar con buenos y fiables aliados y debe comportarse de forma leal y solidaria en la seguridad colectiva. En este contexto, se señala que el sistema internacional está plagado de incertidumbres y, por ello, el instrumento militar cobra una importancia fundamental. Estas incertidumbres obligan a realizar una profunda reflexión sobre la forma de afrontar los riesgos y amenazas que España experimentará en la primera mitad del siglo XXI, cuyo éxito se hace depender en la directiva de la existencia de una amplia participación en su desarrollo, que el anterior gobierno había hurtado con la aprobación de la estrategia de seguridad española², de la voluntad de prevalecer sobre las amenazas no compartidas, de que España sea un aliado leal y franco con sus aliados de la UE y de la OTAN y de que España tenga credibilidad ante amigos y enemigos. Desde esta argumentación, la directiva explica que la mejor aportación que España puede hacer a “la estabilidad internacional” es su propia fortaleza, dado el conjunto de incertidumbres existentes en el sistema internacional.

Esta parte introductoria resulta algo coja en función de la justificación que se realiza sobre la necesidad de aprobación de una nueva directiva. Los factores que se enuncian: el tratado de Lisboa, el nuevo concepto estratégico de la OTAN y la crisis económica no pueden ocultar un factor fundamental que afecta al sistema y las incertidumbres del sistema internacional, su **reconfiguración**. Buena parte de las certidumbres con que se ha venido operando desde el final de la Guerra Fría han desaparecido o se han atenuado de forma notable. El contexto internacional no es el contexto internacional de la directiva de 2004 ni el que se recogía de forma también poco convincente en la directiva de 2008. Existe un mayor pluricentrismo y una fuerte tendencia a la multipolaridad y también una creciente fragmentación. Esto es lo nuevo y esencial que viene reforzado por la crisis económica que afecta de forma especial al mundo occidental, a la UE en particular, que no se sabe muy bien en qué dirección podrá avanzar de forma sólida como un actor internacional en situación de clara devaluación, dada la creciente competencia de otros actores y su profunda insolidaridad; y a España de forma sobresaliente, que con dificultad se encontrará entre los quince primeros países más prósperos y avanzados en esta década. Esto sí que es novedoso y habría que haber

²Aunque probablemente mejor hubiera sido haber hecho depender este éxito de un estudio riguroso realizado por buenos especialistas, yendo más allá de tanta mediocridad en reflexiones y publicaciones sobre asuntos de defensa y seguridad.



tenido el coraje de decirlo, hacer una llamada de atención y, sobre todo, clarificar bastante mejor el contexto de la directiva de defensa que, como veremos, no recoge convincentemente las consecuencias del nuevo contexto internacional donde España se tendrá que mover en los próximos años.

La directiva, no obstante, intenta ser algo explicativa, pero se sale por la tangente al hablar de un sistema internacional plagado de incertidumbres, una vía de escape a la que ya se recurrió en la directiva de 2008. Mejor hubiera sido explicar, en una reflexión de esta importancia, cómo se ve el sistema internacional, cómo este afecta al entorno geográfico español más inmediato y al de nuestros aliados más fundamentales que se citan en la directiva, y presentar cuáles son estas incertidumbres, incluyendo las profundas debilidades interiores y creciente falta de cohesión, la política de cultura de defensa mantenida que ha reforzado la ausencia de una buena percepción de estas incertidumbres³, o la ausencia de un pensamiento suficientemente crítico en las Fuerzas Armadas.

Entramos así en la lectura de la segunda parte sobre la evolución del panorama estratégico, donde aparecen diversas afirmaciones de importancia:

- parece abrirse paso un escenario de amenaza híbrida que combina el conflicto convencional con la confrontación de carácter asimétrico;
- la Alianza Atlántica permanece como el vínculo de seguridad y defensa colectiva más apropiado para España, si bien el concepto estratégico de 2010 no ha cerrado la reflexión sobre los retos estratégicos a los que se enfrenta la Alianza;
- la preparación ante los riesgos que tienen que ver con la interconexión, la calidad y velocidad con que fluye la información, la gestión telemática de las transacciones, la libertad de los movimientos y los intercambios comerciales que podrían configurar un escenario donde los grupos terroristas y de la delincuencia organizada podrían jugar con ventaja;
- a lo que se añaden los ataques cibernéticos, la proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de personas, la piratería, los grupos fanatizados, la quiebras de la seguridad del espacio aéreo y aeroespacial que han de ser afrontados por una coalición de fuerzas que tendrán por base la UE y la OTAN y que deben contar con el apoyo de otros países y grupos de países.

El problema surge al querer engarzar estos riesgos y su tratamiento con el papel de Estados Unidos que expone la directiva a continuación y que se centra, de nuevo tangencialmente, en la evolución del análisis estratégico estadounidense, ligándose con nuevos equilibrios mundiales y “el definitivo surgimiento de los países de la cuenca Indo-Pacífico como actores globales”, afirmación que necesita algo más que una mera clarificación, de forma especial si se liga con la amenaza híbrida enunciada al principio de este apartado. Uno tiene la impresión

³ Un ejemplo reciente lo tenemos en un debate en la Comisión de Defensa el 11 de octubre de 2012, donde, frente a los planteamientos del independentista catalán del ERC, Alfredo Bosch, quien propugnó prohibir los desfiles militares y las celebraciones castrenses, el representante del PSOE enfatizó las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas y el papel de la UME.

Deliberadamente no nos detenemos en el artículo 2 y el artículo 8 de la Constitución que aparecen de alguna forma al final del apartado segundo de la directiva, al referirse a los valores recogidos en la Constitución cuya permanencia hay que garantizar.



de que, según este documento, sólo Estados Unidos tendría que afrontar los nuevos **equilibrios globales entre Estados**. Esta nebulosa no se despeja cuando se habla de las consecuencias de estos cambios para la OTAN y para la UE, donde meramente se habla de incrementar las capacidades militares y la proyección exterior. Pero ¿dónde? ¿en “la cuenca del Indo-Pacífico”? Esto no es viable ni posible en la actualidad, ni en los próximos años para España y la UE en general, salvo en casos de crucial supervivencia y entonces sí que se vería con claridad los sacrificios que la opinión pública europea y española estarían dispuestos a realizar. Entonces, ¿en Estados de especial debilidad? Esta parece ser la solución. Magra solución. La estabilidad mediterránea que se enuncia como principal responsabilidad de España y su entorno inmediato de Oriente Medio y el Sahel, el Africa subsahariana y el Golfo de Guinea, parecen apuntar en esta dirección. Con la salvedad de que, habida cuenta de la experiencia de la intervención en Libia, no es pensable una intervención de este tipo en ninguno de los Estados árabes mediterráneos de potencia media por parte de los Estados de la UE, ni de la OTAN, dadas las prioridades de Estados Unidos y su sobre extensión estratégica. Las actividades de prevención que se enuncian quedan así suficientemente cojas **al no tener credibilidad la posible escalada**.

Este segundo apartado de la directiva vuelve a tener un tono descendente en los últimos párrafos al referirse al continente iberoamericano con el papel del narcotráfico y el terrorismo, la seguridad de sus empresas y las materias primas, asuntos que tienen un tratamiento no prioritariamente militar, como tampoco lo tienen los riesgos enunciados en los primeros párrafos de este segundo apartado de la directiva. Esto se reconoce en el siguiente apartado de la directiva donde se afirma que “el abanico de riesgos y amenazas desborda hoy la noción tradicional de defensa”.

Un tercer apartado expone los objetivos de la política de defensa. Este apartado empieza con una exposición atractiva: la primera prioridad de España es garantizar su propia seguridad, procurarse las capacidades que aseguren la disuasión, para lo que se juzga importante que “los ciudadanos tengan cumplida información de la situación de la defensa y asuman una exigencia crítica que obligue a sus representantes políticos”. Esto se sale del guión tradicional que ha imperado en España donde la cultura de la defensa ha sido en no pocas ocasiones meramente la clac del gobierno del turno y donde el pensamiento crítico o meramente no oficialista era algo a eliminar en asuntos de seguridad y defensa, recurriendo incluso a notables discriminaciones y a no pequeños abusos. Hay que reconocer que este cambio que se propugna llevará tiempo, al exigir un cambio profundo en las mentalidades de autoridades civiles y militares, y habrá que ver lo que puede ocurrir cuando se produzca un nuevo cambio de gobierno, pues es meridianamente evidente que existe una profunda divergencia entre los dos partidos mayoritarios en cuanto a la cultura de defensa a desarrollar; basta ver qué se ha subvencionado desde distintos ministerios, pero en especial desde el Ministerio de Defensa, en estos últimos años. En este y en otros asuntos de la política exterior y de seguridad y defensa no existe un consenso nacional, ni la Fuerzas Armadas han sido capaces de mantener una línea consistente frente a las alternativas y bandazos gubernamentales.

Posteriormente, tras la constatación de que el abanico de riesgos y amenazas desborda la noción tradicional de defensa, se considera necesario el paso a una estrategia de seguridad nacional que se sostenga a través del esfuerzo conjunto de los departamentos ministeriales involucrados, potenciándose, aparte de una política de defensa eficaz, otras políticas sectoriales que sean precisas, a lo que se añade, curiosamente, una eficiente capacidad de inteligencia, aumentando la coordinación entre los diferentes servicios. Este asunto de la coordinación, aparte de su tradicional dificultad en todos los Estados, no deja de ser una



petición de principio. La directiva de defensa pretende ser una guía para una defensa necesaria y responsable y resulta que España se ha acabado encontrando en una situación de pérdida de soberanía e independencia, sin que se haya disparado un tiro y sin que los servicios de inteligencia hayan estado a la altura de sus responsabilidades, ¿cómo se puede pretender que aquí no ha pasado nada y que basta una mera potenciación y coordinación de los diferentes servicios para que se pueda hacer frente a los riesgos y amenazas del futuro, cuando se ha llegado a la situación de profunda dependencia actual? La directiva menciona la estrechez presupuestaria a la hora de mantener las capacidades que garantizan la disuasión, como si fuera lo único que realmente contara para la seguridad y defensa nacional en función de la crisis económica, considerando que la seguridad española “se caracteriza en estos momentos por tres rasgos esenciales: el incremento de la inestabilidad en nuestro entorno cercano, la búsqueda de un vínculo trasatlántico más sólido y el impacto negativo de la crisis económica en nuestras capacidades defensivas y la disminución del paraguas colectivo”. Esta caracterización no es muy afortunada, hay que empezar por reconocer **la situación de profunda dependencia y pérdida de soberanía a la que se ha llegado por el pésimo manejo de la crisis económica desde 2008**, que es el centro del problema a resolver en la seguridad y defensa nacional.

Por ello, algunos párrafos que siguen en la directiva suenan a hueco, como el de asegurar una España fuerte, o desarrollar la “coherencia y coordinación” de los instrumentos en manos de los distintos departamentos.

Un cuarto apartado se centra en las directrices a seguir durante la legislatura, empezando con la racionalización de las estructuras que se relacionan con diferentes aspectos de la seguridad nacional, siguiendo con la disuasión donde se enfatiza la disponibilidad de capacidades para su ejercicio, la defensa del territorio, la vigilancia de los espacios marítimo y aéreo, la proyección de las capacidades militares en la defensa de los intereses nacionales y apoyar a las autoridades civiles en caso de emergencia (con lo que la UME deja de ser un tema controvertido), añadiéndose la gestión integral de la ciberseguridad y la coordinación de una comunidad de inteligencia, asunto de notable complicación en todos los Estados. Otros tres epígrafes de este apartado vuelven a incidir en la importancia de las organizaciones de seguridad y defensa, de forma especial la OTAN, que se califican como imprescindibles, el replanteamiento de las estructuras de las Fuerzas Armadas en función de las limitaciones que impone la crisis económica y el impulso de la industria de defensa.

2. Evaluación

Tras la lectura de esta directiva se tiene la impresión de que, a pesar de los matices y limitaciones que se exponen en la propia directiva, existe un notable voluntarismo. En cuatro años no se podrá avanzar y lo que habrá que gestionar es una creciente debilidad, pues el Estado está en bancarrota y se exigen unos medios y recursos en función de los importantes cambios producidos en el sistema internacional, incluida la UE y la importancia decreciente de España en el sistema internacional, de forma especial si se considera en términos comparativos, que no serán posibles de conseguir y obligarán a redimensionar a fondo las Fuerzas Armadas. Es esta redimensión la que nos hubiera gustado ver, si no diseñada sí al menos medianamente definida en esta directiva que nos permitiera adivinar cómo se pretenden afrontar los riesgos y amenazas que se presentan, los compromisos con la OTAN y la UE que den credibilidad a España, no siendo “el bandwagoning” y, de forma especial, qué tipo de disuasión se puede implementar con unos recursos en caída libre y desde una situación



de país dependiente y con una soberanía sustancialmente reducida, dejando de lado delirios independentistas y otras lindezas a que nos ha llevado el juego político y autonómico español.