



La Directiva de Defensa Nacional 1/2004

Félix Arteaga *

Tema: Se analiza la nueva Directiva de Defensa Nacional aprobada por el Gobierno en diciembre de 2004, comparándola con las anteriores y con documentos europeos similares

Resumen: En diciembre de 2004 se adoptó la nueva Directiva de Defensa Nacional que orientará la política militar de la presente legislatura. En su presentación, el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, afirmó que la Directiva cerraba un ciclo de 25 años porque necesitábamos revisar las bases con las que hemos estructurado hasta ahora nuestra defensa y nuestra seguridad. Esta afirmación, unida a su puesta en escena mediática y por entregas, a diferencia de las directivas anteriores más protocolarias, ha generado un clima de expectación que la hace merecedora de un estudio detallado. Para ello, este ARI estudia el contexto y contenido de la Directiva, el escenario estratégico del que parte, el marco de la seguridad y la defensa que delimita y las directrices que incluye

Análisis:

La Directiva en su contexto

Las directivas son documentos programáticos que enmarcan las líneas generales y directrices de actuación de la política de defensa nacional prevista para cada legislatura por el Ejecutivo de turno, una práctica de transparencia de la que no gozan otros sectores de la acción política y que obedece a la consideración de la defensa nacional como una de las altas políticas de Estado. Las directivas sólo enuncian las líneas generales que afectan a los objetivos y estrategias de la defensa porque las políticas que las materializan precisan ser desarrolladas después. Por eso, y siendo un acto relevante, su trascendencia práctica es limitada porque los gobiernos tienden a desvincularse de sus compromisos programáticos iniciales en aras de la coyuntura y el pragmatismo del día a día. Quizá también por la misma razón, en el marco europeo se tiende a integrar ambos instrumentos: las directivas y sus desarrollos, en un documento único que explicita los compromisos políticos en los denominados libros blancos, en las leyes de programación o, más recientemente, en las revisiones periódicas de las estrategias.

Las directivas españolas, desde su aparición en 1980, han tenido un efecto más formal, de planificación, que material de resultados en la acción de gobierno. Sin embargo, han rendido servicio a la cultura de defensa ciudadana a partir de 1992, cuando dejaron de ser reservadas, porque desde entonces, las directivas de 1992, 1996, 2000 y, ahora, la de 2004 permiten a los ciudadanos conocer la visión y prioridades de cada gobierno en materia de defensa lo que, simbólicamente, renueva el contrato social legislatura tras

* Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED

legislatura.

Al tratarse de un documento de intenciones, el análisis de una directiva debe limitarse al marco de partida, sin dejarse llevar por las expectativas de lo que será y en la inteligencia de que su contenido condiciona pero no predetermina el desarrollo final de las políticas por venir, ya que éstas pueden mejorar o empeorar el contenido programático inicial. A la espera de poder aplaudir o criticar el desarrollo concreto de esta Directiva, las reflexiones académicas siguientes se limitan a desmenuzar su contenido y a compararlo con el de las directivas nacionales precedentes y con el de documentos similares del entorno europeo.

El escenario estratégico de la Directiva

La Directiva dedica un apartado específico al escenario estratégico, una novedad de formato respecto a las tres directivas anteriores conocidas que se limitaban a incluir en sus preámbulos algunas menciones genéricas a los cambios estratégicos para entrar inmediatamente en materia y definir su objeto y objetivos. La innovación presagia la aparición de cambios importantes, tanto como para encontrarse ante “un nuevo escenario estratégico en el que la política de seguridad demanda planteamientos novedosos y cambios de mentalidad” y que la Directiva justifica por la aparición de riesgos como el terrorismo transnacional, la adopción de una Estrategia de Seguridad por la Unión Europea y el proceso de transformación de la OTAN. Sin embargo, las expectativas no coinciden con el contenido y el escenario descrito acaba siendo bastante continuista respecto a otras valoraciones contemporáneas.

Por un lado, el escenario descrito coincide sustancialmente con el de la Revisión Estratégica española de 2003, una reflexión en profundidad y abierta a los responsables políticos, militares y académicos encargada, precisamente, por la Directiva anterior de 2000 y que forjó un amplio consenso en torno a su redacción final. El escenario descrito por Revisión Estratégica ya contempla los tres elementos anteriores e identifica otros factores de transformación como la revolución tecnológica o los cambios sociales derivados de la globalización. Lógicamente, no se puede pedir a la Directiva que efectúe una descripción exhaustiva del escenario ni a la Revisión que previera los últimos pasos en la seguridad europea, pero coincidiendo ambos documentos en la influencia del terrorismo internacional, la construcción europea y la transformación transatlántica, se echa en falta una mención a la Revisión Estratégica que, además, habría añadido continuidad al escenario estratégico de la Directiva para justificar los cambios –necesarios– que se propone acometer el nuevo Gobierno. Por otro lado, los documentos europeos presentan escenarios estratégicos similares al que describe la Directiva para justificar la adaptación de sus políticas de defensa. Por mencionar brevemente lo que les diferencia, la introducción a la Ley de Programación francesa 2003-2007 incluye los factores de riesgo recogidos en la Estrategia Europea de seguridad: terrorismo, proliferación y Estados fallidos; mientras que la Directiva alemana de 2003, el Libro Blanco italiano de defensa de 2002 y la Revisión Estratégica británica de la defensa de 1998 –modificada en 2002– añaden el riesgo de las amenazas asimétricas.

La Directiva actual no sólo comparte el escenario estratégico con los documentos mencionados sino que también comparte la dificultad para adecuar las respuestas a los diagnósticos. Los documentos mencionados no cesan de constatar el declive de las amenazas militares y la escalada de los riesgos no militares de la seguridad. Sin embargo, para hacerles frente siguen recurriendo a los mismos actores, instrumentos y políticas vinculados a la defensa militar sin crear, coherentemente y con urgencia, nuevos mecanismos de seguridad más adecuados. Los riesgos que identifica la Estrategia Europea de Seguridad –terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva y los Estados fallidos– son riesgos de seguridad que, como bien señala la Directiva analizada, no pueden disuadirse por la superioridad militar tradicional. La comunidad estratégica ya

es consciente de esta necesidad y, de hecho, los documentos de planeamiento posteriores a 2001 tienden a desdoblarse las políticas de defensa en dos tipos de misiones: las tradicionales de defensa militar y las destinadas a hacer frente a los nuevos riesgos de seguridad. La Directiva de 2004 es coherente con esta tendencia y reserva, entre sus directrices, una dedicada a la cooperación con los organismos responsables de hacer frente a los nuevos retos de seguridad, pero estos carecen de una estrategia integrada de seguridad que les coordine.

Dicho de otro modo, mientras los problemas se desplazan de la defensa a la seguridad, las políticas de defensa van perdiendo su visión omnicompreensiva y concentrándose en el ámbito militar sin que surja todavía una política de seguridad que se ocupe de los aspectos no militares de la seguridad. Por eso, si se repasa la cita entrecomillada de la Directiva, se verá que la política afectada por el “nuevo” escenario no se corresponde con la política de defensa que viene a desarrollar, sino con la política de seguridad de la que sólo puede desarrollar sus aspectos militares, una afirmación con la que no se puede estar más de acuerdo y que, en nuestra opinión, confirma la tendencia apuntada. La contradicción no es achacable, en absoluto, a la nueva Directiva porque todas las anteriores van renunciando progresivamente a la coordinación integral de la seguridad hasta el punto de que la Directiva de 2000 omite, incluso, las referencias tradicionales al sistema nacional de conducción de crisis y al planeamiento de emergencia, dos aspectos horizontales que ahora se recuperan pero que no invierten la tendencia general.

El marco de la seguridad y la defensa de España y la respuesta española

Las partes segunda y tercera de la Directiva agrupan contenidos que las anteriores presentaban dispersos por sus preámbulos. La segunda recupera la mención expresa a los mismos espacios de interés –europeo, atlántico, mediterráneo e iberoamericano– que figuraban expresamente en la Directiva de 1992 y que fueron desapareciendo de las directivas posteriores a medida que se globalizaba el espacio de intervención. Los ámbitos prioritarios de nuestra política de defensa son similares pero no idénticos a los de nuestros aliados europeos porque coinciden plenamente en los espacios europeo y atlántico pero divergen parcialmente en el escenario mediterráneo, donde algunos incluyen a Oriente Medio y otros a África del Norte, y desde luego no coinciden con los globales de Francia y el Reino Unido que se interesan por escenarios subsaharianos, asiáticos y pérsicos que, obviamente, no encajan entre nuestras prioridades.

La particularización geográfica no tendría mayor interés si el espacio de actuación se vinculara a la defensa de los intereses nacionales. Las directivas anteriores seguían este criterio desde que la de 1992 trascendiera los límites nacionales para proteger “los intereses de nuestra nación (...) allí donde se encuentren”, en cita de la del 2000, o, incluso, en la Revisión Estratégica de 2003, donde sólo se diferenciaba –sin particularizar– entre ámbitos geoestratégicos preferentes: los considerados prioritarios por razones geográficas, históricas, culturales o de otra naturaleza, y los de carácter excepcional, “en defensa de los intereses nacionales”. Sin embargo, la Directiva de 2004 elude toda referencia a los intereses nacionales, lo que resta pedagogía a una política que se debe diseñar para defenderlos y para elevar la cultura de defensa. Se crea o no en ellos, sea o no políticamente correcto mencionarlos, los documentos europeos análogos aluden expresamente a los intereses nacionales: “la defensa de los intereses vitales y esenciales de la Nación” en el Plan belga para la Modernización 2000-2015, “asegurar la seguridad de los franceses y la ley de defensa de los intereses nacionales” en la Ley francesa de Programación Militar 2003-2008, “el interés público” en el Libro Blanco holandés de 2002, en “los intereses vitales del País” del Libro Blanco italiano de 2002 o el “interés nacional” o los “intereses globales” en el Libro Blanco británico de 2003. Con menciones expresas como las anteriores, no resulta necesario explicitar cuáles son esos intereses, si son o no compartidos y si se recurrirá o no a la fuerza en su defensa, porque su mera alusión genera un efecto disuasorio sobre los potenciales

agresores mientras que su omisión alienta el cálculo de probabilidades.

La omisión de una vinculación expresa entre intereses y ámbitos de actuación afecta también al escenario geográfico por excelencia: el nacional. En el pasado, la alusión al territorio nacional se justificaba por la amenaza militar de las fronteras, pero tras la guerra fría la defensa territorial fue postergada en beneficio de la proyección internacional. Pero ahora, tras los atentados del 11-S y debido a la naturaleza transnacional de los riesgos actuales, la seguridad territorial ha recobrado protagonismo. Si como bien precisa la Directiva, lo característico de los riesgos del escenario estratégico es que pueden afectar indiscriminadamente al interior de los territorios nacionales, como desgraciadamente evidencian los atentados de Nueva York y Madrid, el corolario coherente sería reabrir el escenario interno de actuación o reiterar la vinculación general entre intereses y ámbitos.

La Directiva reconoce que se ha pasado de una concepción tradicional de defensa vinculada al ámbito territorial de soberanía a otra más amplia de seguridad compartida y defensa colectiva con nuestros aliados, una transición ya compartida por las directivas anteriores, pero va un poco más allá y prescinde de toda referencia a la soberanía nacional entre los objetivos de la política de defensa. Hasta ahora, las directivas aprovechaban su presentación para recordar que tenían entre sus objetivos “Garantizar la soberanía e independencia de España”, según la de 1992 y “garantizar de modo permanente su soberanía e independencia, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional” según las dos posteriores, y expresiones en términos similares por la mencionada Revisión Estratégica. La Directiva de 2004 rompe con esta tradición y alude, en su lugar, a la defensa de España como objetivo sin más aclaraciones. Para los miembros de la comunidad estratégica, queda claro que hablamos de lo mismo, pero para quienes no lo son, parece desaconsejable prescindir de la terminología constitucional empleada tradicionalmente porque tenía acreditada su contundencia pedagógica y disuasoria.

La tercera parte es netamente política y refleja la decisión de primar la legalidad y legitimidad a la hora de apelar –como último recurso– a la fuerza armada. Tras las controversias y secuelas de la guerra de Irak, el Gobierno condiciona la acción exterior española a un mandato multilateral y a la participación activa del Parlamento español cuyos términos concretos están por decidir. La decisión abre un debate sobre el control de la acción exterior del Estado que trata de conciliar la legalidad y la eficacia bajo el rótulo de moda del “multilateralismo eficaz”, una tensión inherente a la planificación y gestión de las políticas de seguridad y defensa y cuya resolución afortunada representaría la cuadratura del círculo. A la espera de los detalles posteriores y del debate en torno a ellos, sólo cabe desear aquí la mejor de las fortunas a los responsables del empeño porque de su acierto depende la agilidad o la parálisis de los procesos de decisión en un ámbito donde prima la cronopolítica.

Las directrices de desarrollo

Las directrices a poner en marcha durante la VIII Legislatura coinciden sustancialmente con las de las directivas anteriores, por lo que sólo se mencionaran aquellas que presenten alguna novedad. Ya que todas están por definir, no cabe entrar en su valoración salvo para señalar algunas dudas que surgen de su enunciado actual. Por ejemplo, y entre las directrices internacionales, se va a continuar impulsando la política, en adelante común, de seguridad y defensa de la UE, pero no se aclara si se va a optar por la cooperación actual o se va a optar por alguna de las posibilidades que abre el futuro Tratado Constitucional, como la cooperación reforzada o la cooperación estructurada permanente, ya que éstas imponen un mayor nivel de esfuerzo militar. También se deberá precisar qué medidas concretas se van a adoptar para privilegiar la relación bilateral con los Estados Unidos y la multilateral entre la OTAN y la UE, ya que, hoy por hoy, ambas relaciones continúan instaladas en la crisis y no se atisban medidas

de desbloqueo.

La contribución de la política de defensa española a la seguridad mediterránea es una directriz constante en todas las directivas de defensa. Sin embargo, no ha podido trascender su estadio retórico porque el problema no es de naturaleza militar y el sector de la defensa no puede ir mucho más allá de fomentar la confianza en la zona reforzando las relaciones bilaterales en el plano militar y apoyando los esfuerzos multilaterales que se dan en foros diplomáticos y de seguridad de la OTAN y de la UE a los que se reenvían los problemas. Esperemos que el relanzamiento previsto del proceso de Barcelona dote de más solvencia a la seguridad de un ámbito geoestratégico preferente, aunque conviene insistir que los progresos dependen de actores y políticas externas al ámbito de la defensa.

Se debería esperar lo mismo del marco iberoamericano, ya que su alusión como escenario en la Directiva de 1992 o como directriz en las posteriores de 1996 y 2000 no ha pasado todavía del capítulo bilateral. Ya que la Directiva de 2004 sólo habla de la cooperación militar con los miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, queda por ver si aquella pretende articular una fuerza iberoamericana de paz, a partir de las experiencias de Irak y Haití, o aspira a una institucionalización de la cooperación multilateral. El desarrollo de cualquiera de las dos opciones representa un reto para los responsables de llevarlas a cabo porque la cooperación militar multilateral está huérfana de experiencias en el plano subregional y plagada de crisis en el ámbito continental, por no mencionar el riesgo de que la iniciativa suscite los recelos de Estados Unidos y ponga en riesgo la relación sólida y equilibrada a la que aspira la directriz ya mencionada.

Por último, la Directiva reivindica la diplomacia de defensa, es decir la cooperación bilateral con los países de áreas de interés estratégico, una tradición de las directivas que se había interrumpido en la de 2000 y que coincide con la introducción en el Tratado Constitucional de las nuevas misiones de asistencia y asesoramiento en cuestiones militares. La recuperación de la directriz no podía ser más oportuna porque abre a los responsables de Defensa la oportunidad de solucionar dos problemas que arrastran la cooperación militar internacional española: la revisión del concepto, estructura y funciones de los agregados militares y la necesidad de que los recursos humanos y materiales estén a la altura de la ambición de la directriz. No obstante, la iniciativa coincide con un proceso de reorganización del servicio exterior y el tiempo dirá si ambos procesos acaban siendo convergentes o paralelos.

En el ámbito nacional, la propuesta estrella de la Directiva es la de elaborar una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional, una reivindicación que se venía arrastrando tras más de dos décadas de cambios y que al fin se va a abordar con decisión. Dado el grado de acuerdo existente en torno a la necesidad y objetivos de la modificación no sería difícil fraguar un consenso amplio en torno al texto que alivie las carencias de la ley actual aunque, paradójicamente, el ímpetu del Gobierno podría convertirse en un inconveniente si degenera en precipitación y prima la urgencia en la redacción sobre la participación y el debate.

Igual grado de consenso y reivindicación puede predicarse de la necesidad de reformar la estructura operativa de las Fuerzas Armadas, una reforma que debe afectar más al Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y al Mando de Operaciones que al Estado Mayor operativo. Lo mismo se puede decir respecto a la fuerza conjunta de acción rápida que también figuraba entre los criterios de la Revisión Estratégica y que coincide en la voluntad apuntada por la Directiva, por lo que ambas directrices presentan grandes posibilidades de éxito.

Sobre la transformación de las Fuerzas Armadas, todo está por definir y, sobre todo, por

financiar. Aunque el concepto de transformación trasciende los de reforma o modernización que aparecen en otras directivas, la dimensión real de transformación se medirá en la ambición final del concepto y en la magnitud de los recursos que se habiliten a la hora de desarrollar la directriz. La voluntad de mejorar el modelo de organización, sostener el esfuerzo presupuestario, el nivel de equipamiento, las condiciones de la profesionalización y de carrera acaban siendo, entre otros, lugares comunes en todas las directivas si no se respaldan con recursos. La homologación con los documentos europeos mencionados obligaría a respaldar la Directiva con leyes de programación militar que establecieran un horizonte presupuestario previsible, ya fuera para incrementarlos, caso de las leyes de Programación Militar francesa para 2003-2008 o la belga para 2000-2015, o para reducirlos, caso del Acuerdo Estratégico y de Defensa holandés para 2002-2006. La Directiva sólo se compromete a mantener un incremento presupuestario no inferior al registrado en el período 2003-2005, con lo que la estabilidad presupuestaria no va más allá de 2007 y el esfuerzo adicional no permite afrontar grandes inversiones en transformación.

La Directiva sí aporta una directriz comprometida, al menos en principio y a expensas de su desarrollo, para determinar un nivel de ambición que establezca la entidad de los medios, su grado de disponibilidad y el número máximo de efectivos y operaciones a empeñar en el exterior durante la legislatura. Si se materializa, la Directiva podría apuntarse el mérito de acortar el desfase acumulado en pasadas legislaturas entre los compromisos de defensa contraídos y los recursos de los que se dispone para sostenerlos. La directriz merece un voto de confianza por el fin que anuncia y porque para lograrlo no hay otro método que racionalizar todo el proceso de planificación de Defensa para adecuarlos a las planificaciones de otros ministerios y, de paso, mejorar los criterios de eficacia y racionalidad del gasto.

Conclusiones: Las reflexiones académicas presentadas coinciden, a grandes rasgos, con la opinión oficial de que la nueva Directiva es necesaria para revisar las bases de nuestra defensa y seguridad pero discrepan de ella en que la Directiva sea suficiente para hacerlo y abrir un ciclo nuevo. La Directiva delimita unos escenarios y directrices que, en el mejor de los casos, con el compromiso del Gobierno, con el desarrollo adecuado y la colaboración de todos, podría hacer frente a muchos de los retos militares de la seguridad y la defensa con garantías de éxito. Sin embargo, su diseño es demasiado continuista como para aspirar a un salto cualitativo en el sector. A estas alturas de la evolución estratégica, una buena política de defensa como la que diseña la Directiva no puede suplir la ausencia de una política de seguridad, pero su anuncio y el desarrollo de sus directrices dan pie a un debate en el que se pueden aumentar las luces y se deben disminuir las sombras que presenta la Directiva de Defensa Nacional de 2004.

Félix Arteaga

Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED