

La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver

Resumen

Desde los años inmediatos a la aprobación de la Constitución de 1978, la defensa nacional se ha definido a través de dos documentos básicos, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que define las responsabilidades de las distintas autoridades nacionales implicadas en la defensa, así como la organización y las misiones de las Fuerzas Armadas, y la Directiva de Defensa Nacional, en la que el presidente del Gobierno plasma sus objetivos generales y las líneas de acción de su Gobierno para cumplirlos. Cada directiva de defensa nacional arranca un nuevo ciclo de planeamiento de la defensa, en el que se deben desarrollar estas líneas de acción.

El pasado 11 de junio, se aprobó la Directiva de Defensa Nacional 2020, promulgada por el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez Pérez-Castejón. En este documento se revisarán las directivas de defensa nacional a lo largo del tiempo y los problemas que no se han tenido en cuenta.

Palabras clave

Directivas, Defensa Nacional 2020, ley orgánica, misiones, Fuerzas Armadas.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The National Defence 2020 directive and the problems remaining unresolved

Abstract

Since the years immediately after the approval of the 1978 Constitution, the National Defence has been defined through two basic documents, the Organic Law of National Defence, which defines the responsibilities of the different national Authorities involved in the defence, as well as the organization and missions of the Armed Forces, and the National Defence Directive, in which the President of the Government sets out his general objectives and the lines of action of his Government to fulfil them. Each National Defence Directive starts a new defence planning cycle, in which these lines of action should be developed.

On June 11, the National Defence Directive 2020 was approved, promulgated by the President of the Government, Pedro Sánchez Pérez-Castejón. This article will review the National Defence directives over time and the problems that have not been considered.

Keywords

Directives, National Defence 2020, organic law, missions, Armed Forces

Las directivas de defensa nacional

El pasado 11 de junio, se aprobó la Directiva de Defensa Nacional 2020 promulgada por el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez Pérez-Castejón.

Desde los años inmediatos a la aprobación de la Constitución de 1978, la defensa nacional se ha definido a través de dos documentos básicos, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que define las responsabilidades de las distintas autoridades nacionales implicadas en la defensa, así como la organización y las misiones de las Fuerzas Armadas, y la Directiva de Defensa Nacional, en la que el presidente del Gobierno plasma sus objetivos generales y las líneas de acción de su Gobierno para cumplirlos. Cada directiva de defensa nacional arranca un nuevo ciclo de planeamiento de la defensa, en el que se deben desarrollar estas líneas de acción.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional ha tenido una permanencia muy dilatada. La primera, de 1980, se modificó en 1984 y estuvo vigente hasta el año 2005, en que se promulgó una nueva, que continúa vigente.

La Directiva de Defensa Nacional (DDN), por el contrario, se ha modificado por cada presidente del Gobierno y, en muchas ocasiones, por el mismo presidente en cada legislatura. Esto es absolutamente lógico, dado que las líneas de acción que se establecen deben adaptarse a los cambios importantes que se van produciendo tanto en el escenario estratégico internacional, como en el ámbito interno.

Así, las DDN de los años 80 incidían de forma importante en la integración de España en organizaciones internacionales de seguridad y defensa, que una vez realizadas, obligaban a plantear nuevos objetivos.

Cambios importantes en el escenario estratégico fueron el fin de la Guerra Fría, los atentados de las Torres Gemelas, la crisis económica de 2008 y este año la pandemia de la COVID-19.

En el ámbito nacional, tras los atentados del 11S y en el mismo año 2004, se promulgó la Revisión Estratégica de la Defensa, en 2005 se aprobó la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional y, en 2011, la Estrategia Española de Seguridad.

Todos estos hechos tuvieron una gran incidencia en las correspondientes directivas de defensa nacional e, igualmente, los cambios acaecidos desde 2012, fecha de la anterior DDN, deben haberse tenido en cuenta en la que acaba de aprobarse.

La seguridad nacional y la defensa nacional

Para analizar adecuadamente la nueva Directiva de Defensa Nacional es fundamental entender el cambio que, para la defensa, supuso la aprobación de la Estrategia Española de Seguridad en junio de 2011. En lugar de dos documentos básicos para la defensa, Ley Orgánica y Directiva de Defensa Nacional, pasamos a tener tres. Tanto la Estrategia de Seguridad como la Directiva de Defensa Nacional son promulgadas por el presidente del Gobierno, y en la Estrategia de Seguridad se establece que la defensa es una parte de la seguridad, que cubre un espectro más amplio.

Hasta 2011, la Directiva de Defensa Nacional era el documento que analizaba el escenario estratégico, establecía los ámbitos de actuación individual y colectiva de España, determinaba los intereses nacionales y nuestras áreas de interés, todo ello, para establecer las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo, con el fin, en palabras de la DDN 2008, «de garantizar la defensa de España, colaborar a la seguridad de los españoles y contribuir a preservar la paz y seguridad internacionales». La seguridad no tenía documento propio, por lo que algunas de sus líneas de acción se establecían en la DDN. Por otro lado, la DDN solía estar claramente dirigida al Ministerio de Defensa. Por eso se dice en la citada DDN 2008 «colaborar a la seguridad de los españoles», porque el que colabora mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, es el Ministerio de Defensa.

Ya la propia DDN 2008 contemplaba la necesidad de enmarcar la Directiva de Defensa Nacional en una Estrategia de Seguridad Nacional «que incluya los valores e intereses en que esta se sustenta; analice los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, así como las causas que los producen; establezca los marcos de actuación y contenga las bases para proporcionar una respuesta integral que garantice la protección de los intereses nacionales asegurando el respeto a los valores constitucionales y a los tratados internacionales suscritos por España».

Y esto se hizo, en 2011, con la promulgación de la Estrategia Española de Seguridad que desarrolla exactamente el programa contemplado en la DDN 2008.

Sin embargo, no se modificó el marco legal, de forma que la Estrategia de Seguridad no se incardina en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, ni en esta ley orgánica, que ordena desarrollar la DDN, aparece ninguna forma de enmarcar la DDN en una Estrategia de Seguridad que no contempla la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Desde un punto de vista práctico, no hay ningún criterio que establezca qué directrices o qué desarrollos deben hacerse en la Estrategia de Seguridad Nacional y cuáles en la DDN.

Apenas seis meses después de la promulgación de la Estrategia Española de Seguridad de junio de 2011, cambió el Gobierno, que en su DDN 2012, de julio de 2012, incluyó entre las directrices para la legislatura, que «se contribuirá a la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional» y «se llevará a cabo una Revisión Estratégica de la Defensa»¹.

La revisión de la Estrategia de Seguridad se abordó de forma inmediata y en 2013 se promulgó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional que «continúa y revisa la Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011, adaptando y actualizando su contenido a los cambios del escenario estratégico, configurando un nuevo Sistema de Seguridad Nacional e implicando a la sociedad civil en los ámbitos de interés prioritario de la Seguridad Nacional»².

En cambio, la Revisión Estratégica de la Defensa no llegó a realizarse, por lo que se perdió la primera oportunidad para solucionar el difícil encaje entre la legislación de defensa y la nueva de seguridad, encaje que, por lo tanto, quedó pendiente.

En 2015, se aprobó la Ley de Seguridad Nacional, ley ordinaria y, por tanto, de menor rango que la de Defensa Nacional que es ley orgánica, y que, en la línea de la Estrategia de Seguridad Nacional, incluye la defensa en el ámbito de aplicación de esta ley³, aunque añade que la Defensa Nacional se regulará por su normativa específica⁴.

¹ DDN 2012. Directriz 4.1.

² *Estrategia de Seguridad Nacional 2013*. Preámbulo.

³ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Art 3. Seguridad Nacional. «A los efectos de esta ley, se entenderá por seguridad nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

⁴ *Ibidem*. Art 9. Componentes fundamentales de la seguridad nacional. «Se consideran componentes fundamentales de la seguridad nacional a los efectos de esta ley la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior, que se regulan por su normativa específica».

Este conflicto legal es de difícil solución, como se pudo apreciar durante el proceso de elaboración de la Ley de Seguridad Nacional, tras el que se decidió mantener vigente sin ningún cambio la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Igualmente, la revisión de 2017 de la Estrategia de Seguridad Nacional tampoco lo abordó.

El carácter transversal de la defensa nacional, la defensa civil

La defensa de España está contemplada en la Constitución en diversos artículos, de los que se suele citar el 8.1 que establece la misión de las Fuerzas Armadas que es, precisamente, la defensa nacional. Pero también establece en el segundo punto del mismo artículo que una ley orgánica regulará las bases de la organización militar. Es posible que ese sea el motivo por el que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional se dedique casi exclusivamente a la defensa militar y solo contemple sus aspectos civiles como simples «contribuciones a la defensa», y que en una única ley se trate la defensa nacional y la organización de las Fuerzas Armadas⁵.

En cualquier caso, la citada ley, en su artículo 6, encomienda al presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, para lo que le corresponde formular la Directiva de Defensa Nacional⁶, por lo que puede entenderse que en la citada DDN se den directrices tanto para la defensa nacional como para eventuales reformas de la organización militar.

Esto lleva naturalmente a considerar que, en la práctica, la DDN es una directiva dirigida casi exclusivamente al Ministerio de Defensa. En la propia página web del Ministerio de Defensa puede leerse que «El objeto común de todas las directivas de defensa nacional (DDN) es establecer las líneas de actuación y objetivos que persigue el Ministerio de Defensa para la legislatura»⁷.

⁵ De hecho, la Ley Orgánica de 1980 se denominaba Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. La de 2005 se denomina simplemente Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, aunque contempla igualmente ambas materias.

⁶ LO 5/2005: art 6. Corresponde al presidente del Gobierno [...] Formular la Directiva de Defensa Nacional, en la que se establecerán las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo.

⁷ Disponible en <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa/>.

Las actividades de defensa son de carácter transversal, en el sentido de que las políticas correspondientes tienen que desarrollarse de forma coordinada entre distintos ministerios.

Las DDN de los años 80 abordaban tanto la defensa militar como los distintos aspectos de la defensa civil y establecían directrices tanto para el Ministerio de Defensa (defensa militar) como para otros ministerios (defensa civil). Sin embargo, la coordinación de estos esfuerzos era difícil, por lo que se intentó en la DDN 1996, con poco éxito, que la realizara el Ministerio de Defensa. A partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, este cometido corresponde al Consejo de Defensa Nacional, y así lo estableció la DDN 2008, aunque en la práctica no funcionó. Por ello, la DDN 2012 encargó el desarrollo de la Directiva al Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Defensa, lo que tampoco se ha mostrado eficiente.

Problemas que presenta la definición de la política de defensa

La definición de la política de defensa presenta, por lo tanto, dos problemas importantes que es necesario resolver: el primero es la adecuación de la normativa de la defensa nacional con la de seguridad nacional, y el segundo, el desarrollo armónico de la política de defensa por todos los ministerios implicados, y no solo por el Ministerio de Defensa, bajo la coordinación del Consejo de Defensa Nacional.

En relación con el primero, tras la aprobación en 2015 de la Ley de Seguridad Nacional, tenemos cuatro documentos relativos a la defensa. Por una parte, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y la Directiva de Defensa Nacional que deriva de ella y define la política de defensa y, por otra parte, la Ley de Seguridad Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional, que deriva de ella y define la estrategia de seguridad y de defensa. Los ámbitos de la estrategia de defensa y de la política de defensa son muy similares y poco deslindados conceptualmente y, además, estos conceptos han ido evolucionando en España a lo largo del tiempo⁸.

Con respecto al segundo, en la Estrategia de Seguridad Nacional queda meridianamente claro que tanto la seguridad como la defensa, son de carácter

⁸ MOLINER, Juan A. y CARACUEL, María Angustias. «Apuntes para una conceptualización de defensa nacional y política de defensa». *GESI*. Universidad de Granada 2018.

transversal. Ni la seguridad es cosa exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ni la defensa es cosa exclusiva de las Fuerzas Armadas, ni siquiera con unas «contribuciones de otros recursos nacionales»⁹. Y esto exige que la DDN determine una política de defensa transversal, que dé directrices a todos los ministerios que deban desarrollar esa política y que se establezcan los medios necesarios de coordinación que aseguren un desarrollo eficiente de esa política y una actuación concertada en casos de crisis o conflicto.

Ya hemos visto que la DDN 2012 no pudo abordar estos problemas, por premuras de tiempo y porque aún no existía la Ley de Seguridad Nacional. Parecería natural que lo abordara la siguiente DDN.

La Directiva de Defensa Nacional 2020. Introducción y escenario estratégico

En su introducción, la DDN 2020 se decanta claramente por su incardinación en la normativa de seguridad y no en la de defensa, de forma que no cita la Ley Orgánica de la Defensa Nacional mientras que indica que el nuevo ciclo de planeamiento de la defensa, que arranca con la DDN, está «enraizado en la Ley de Seguridad Nacional de 2015 y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017». La base conceptual de esta postura se describe también en la introducción, al decir que «la defensa ha pasado de ser un concepto orientado a gestionar amenazas concretas a contribuir, con su propia idiosincrasia, a un Sistema de Seguridad Nacional integrador».

Sin entrar a analizar esta afirmación¹⁰, desde un punto de vista práctico no se acaba de encontrar un claro deslinde entre la DDN y la Estrategia de Seguridad Nacional, ya que la DDN 2020 incluye, al igual que las anteriores DDN, un capítulo titulado «El escenario

⁹ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Artículo 29. «Aportación de otros recursos. La aportación de otros recursos provenientes de la sociedad se materializará de la siguiente forma:

a) De acuerdo con el derecho y el deber que los españoles tienen de defender a España, según lo establecido en el artículo 30 de la Constitución, la incorporación adicional de ciudadanos a la defensa se apoyará en el principio de contribución gradual y proporcionada a la situación de amenaza que sea necesario afrontar, en la forma que establezca la ley, mediante la incorporación a las Fuerzas Armadas de los reservistas que se consideren necesarios.

b) La contribución de los recursos materiales a las diversas necesidades de la defensa se efectuará a través del órgano interministerial competente. Su composición y funciones se establecerán reglamentariamente».

¹⁰ Este oscuro párrafo y otro aún más oscuro que le sigue (ya no existen problemas exclusivos de la defensa, pero la defensa forma parte de la solución a cualquier problema de seguridad) hacen pensar que la palabra defensa se emplea en el sentido de Fuerzas Armadas o de aportación de las Fuerzas Armadas a la seguridad.

estratégico» que está extensamente desarrollado en la Estrategia de Seguridad Nacional, como ordena la Ley de Seguridad Nacional¹¹ y, si el escenario cambia, la misma ley prevé que se revise la Estrategia de Seguridad Nacional (ver nota 9), pero no contempla que se defina un nuevo escenario estratégico en otro documento. Al igual que la normativa de defensa no contempla una Estrategia de Seguridad Nacional, la normativa de seguridad no contempla una DDN.

Además, parece que el escenario de la DDN 2020 no arranca del escenario de la estrategia de 2017, como una simple actualización, sino del de la DDN 2012, ya que, por ejemplo, dice en la introducción que «desde la aparición de la Directiva de Defensa Nacional 2012 la situación de seguridad mundial ha evolucionado significativamente» y hace referencia a la COVID-19, pero también a la Estrategia Global de la Unión Europea, que data de 2016 y ya se comenta en la Estrategia de 2017. Igualmente, al comienzo del capítulo del Escenario Estratégico dice que «la última década ha presenciado cambios sustanciales en la arquitectura internacional de seguridad» y hacia el final, se dice también que «los escenarios de actuación para las Fuerzas Armadas han aumentado en complejidad desde la publicación de la última Directiva de Defensa Nacional 2012». Por otra parte, no se hace referencia alguna al escenario estratégico de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017.

En líneas generales, el escenario estratégico de la DDN 2020 es el mismo que el de la Estrategia de 2017, lo que puede parecer razonable, salvo por un detalle que, en absoluto, puede considerarse pequeño. La pandemia de la COVID-19, a la que se alude en los primeros párrafos de la introducción, anunciando que tendrá una gran trascendencia¹², y las fuertes reducciones presupuestarias que sin duda van a producirse por ese motivo, no se desarrollan ni se analizan en el apartado «Escenario estratégico». Indudablemente la Estrategia de 2017 no podía hacerlo, pero en un documento de junio de 2020, tras más de tres meses de pandemia, parece absolutamente imprescindible. Lo mismo ocurre con las líneas generales, objetivos y directrices de actuación, como veremos a continuación.

¹¹ Ley de Seguridad Nacional, art 4.3. «La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes».

¹² DDN 2020. Introducción. «Además, la crisis de la COVID-19 o documentos como la Estrategia Global de la Unión Europea han dado un giro a las percepciones sobre la seguridad en Europa y la manera de gestionarla».

La Directiva de Defensa Nacional 2020. Líneas generales y objetivos de la política de defensa. Directrices de actuación

Tras el análisis del escenario estratégico, la DDN 2020 se completa con dos capítulos que constituyen el núcleo del documento, En primer lugar, las líneas generales y objetivos de la política de defensa, que comprenden 14 párrafos identificadas por letras de la «a» a la «n» y, a continuación, las directrices de actuación, desarrolladas en 16 párrafos numerados del 1 al 16. Vamos a tratar de comparar lo dispuesto aquí, con la Estrategia de Seguridad Nacional. La Estrategia de Seguridad Nacional dedica dos páginas a la defensa nacional. En la primera se establece el objetivo de la defensa nacional y en la segunda se establecen siete líneas de acción para su consecución. Esto puede parecer excesivamente parco para servir de base a un planeamiento serio de la defensa, pero no debemos olvidar que alguna DDN, como la del año 2000, no es más extensa, puesto que ocupa tres páginas, de las cuales una y media corresponden al preámbulo.

Si, como se indica en la introducción, la DDN 2020 (o, al menos el planeamiento que de ella se deriva) se incardina en la Ley de Seguridad Nacional y en la Estrategia de Seguridad Nacional, los objetivos y líneas de acción generales, no deberían diferir de los establecidos en dicha Estrategia.

Las líneas generales a y b definen los «objetivos de la defensa» (no de la política de defensa) en términos parecidos al objetivo de la defensa nacional incluido en la Estrategia de Seguridad Nacional o a la finalidad de la política de defensa que define la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, por lo que no requieren comentarios.

Para comentar el resto de las líneas generales y directrices de actuación, nos referiremos a los cuadros que se adjuntan en los que estas se comparan con las siete líneas de acción de la Estrategia de Seguridad Nacional (en adelante ESN) para la defensa nacional.

Podemos clasificar las líneas de acción para la defensa nacional contenidas en la Estrategia de Seguridad Nacional, a los solos efectos de este análisis, en cuatro grupos: defensa individual, industria de defensa, defensa colectiva y diplomacia de defensa. Los veremos a continuación.

Defensa individual

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
1. Mejorar la capacidad de defensa autónoma para una disuasión efectiva	d. En espacios de soberanía y jurisdicción se actuará habitualmente de forma autónoma. Las FAS desarrollarán sus misiones permanentes y colaborarán en misiones de seguridad	1. La defensa nacional requiere un enfoque amplio e integrador y la coordinación eficaz de los ministerios y administraciones públicas 3. El Ministerio de Defensa hará planeamiento para cualquier amenaza no compartida. También hará planeamiento para contribución a la seguridad nacional
2. Dotar a las FAS de las capacidades necesarias y avanzar en la convergencia con Unión Europea y OTAN	c. Es necesario disponer de capacidades para defensa autónoma e influencia exterior	16. El desarrollo de estas directrices precisará de la financiación que resulte necesaria

En cuanto a lo que la ESN llama «capacidad de defensa autónoma», vemos que la DDN 2020 establece una línea general que, de alguna manera, asimila la defensa individual, o autónoma, con las operaciones de defensa en nuestros espacios de soberanía y jurisdicción, o sea, con lo que podríamos llamar «defensa del territorio».

Después veremos que las operaciones en el exterior las asimila a las operaciones de seguridad colectiva. Esta asimilación no parece muy ortodoxa.

La única directriz de actuación que trata la defensa individual encarga al Ministerio de Defensa que realice un planeamiento operativo y de fuerzas, tanto para la defensa individual como para la contribución de las Fuerzas Armadas (en adelante FAS) a la seguridad nacional. Mantenemos, por tanto, esa mezcla entre directiva de defensa y directiva de seguridad, que no parece adecuada salvo que se considere esta Directiva como unas instrucciones para el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, con lo que no avanzamos en la transversalidad de la defensa, a pesar de que lo establece claramente la propia DDN 2020 en la directriz número 1¹³. Por otra parte, las únicas operaciones de defensa que se contemplan en la línea general son las operaciones permanentes, esto es, vigilancia y disuasión, pero no se contempla la posibilidad de actuar ante un conflicto que afecte a la defensa.

¹³ DDN 2020. Directrices de actuación. «1. Desarrollar la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa para satisfacer las necesidades de la defensa nacional requiere un enfoque amplio e integrador, bajo la dirección del Gobierno, así como una coordinación eficaz de todos los recursos e instrumentos, que compromete a los departamentos ministeriales, en especial al Ministerio de Defensa, y al conjunto de las administraciones públicas competentes».

Por lo que respecta a las capacidades militares, la ESN establece una línea de acción para dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades necesarias, pero la DDN 2020 solo dice en sus líneas generales que es necesario disponer de capacidades, pero no parece que este texto obligue al Gobierno a obtenerlas. Lo mismo puede decirse de las directrices de actuación. Se dice que para obtener las capacidades (y para desarrollar las restantes directrices) se precisará financiación, lo que es obvio y no requiere que se explique. Lo que deben indicar las directrices es cómo será esa financiación, sobre todo en la crisis económica post-COVID-19 en la que estamos inmersos. Sin una indicación clara sobre la financiación de la que se espera disponer, no es posible abordar ningún planeamiento, y este posiblemente sea el punto principal de una DDN promulgada en la situación actual.

Industria de defensa

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
3. Impulsar una estrategia industrial de defensa	I. Fomentar y proteger la industria de defensa. Inversión en I+D+I, captación de talento y formación	14. Ministerio de Defensa en coordinación con otros, fomentará industria de defensa española y europea

El apartado de potenciación de la industria de defensa es permanente y ubicuo. Lo contempla la ESN y todas las DDN. Cabe comentar que en las líneas generales se habla de la necesidad de inversión en I+D+I, captación de talento y formación y que esto no se desarrolla en las directrices.

La reacción ante una agresión contra la población, el territorio o los intereses nacionales, no aparece claramente descrita ni en la ESN ni en la DDN. No se pasa de prevenir conflictos, contener amenazas, actuaciones para contribuir a la paz, operaciones en respaldo de la legalidad internacional, o gestión de nuestra defensa en el exterior. Una directiva clara en este sentido supondría un elemento muy importante para una disuasión creíble, ya que aseguraría uno de los pilares de la disuasión, que es la voluntad política. El segundo pilar son las capacidades.

En cuanto a la defensa colectiva, por el momento la capacidad real de la Unión Europea es limitada, y es una línea general muy positiva que se promueva el desarrollo

de la PESD, pero a la OTAN solo se la cita como «un fundamento importante de nuestra defensa colectiva». Por otra parte, se habla de nuestra contribución a la OTAN, pero no de lo que la OTAN puede aportar a nuestra defensa nacional. La defensa colectiva es defender a nuestros aliados, pero también que nuestros aliados nos defiendan a nosotros.

Defensa colectiva

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
4. Fortalecer posición España en el sistema de seguridad internacional		13. MAEC y MINDEF promoverán renovación y refuerzo de tratados de limitación y control de armamentos
5. Relanzamiento PESD, aliado solidario OTAN, colaboración bilateral con USA		7. El progreso de la PESD, es el eje principal para la gestión de los retos de seguridad 8. La OTAN es fundamento importante de nuestra defensa colectiva
6. Contribuir a instaurar un entorno regional de paz y seguridad, prevenir conflictos y contener amenazas emergentes mediante proyección de estabilidad y seguridad cooperativa	e. Fuera de nuestras fronteras, actuación habitual en marcos multinacionales	2. La práctica del multilateralismo y de la acción concertada con socios y aliados serán los principales métodos de gestión de nuestra defensa en el exterior
		9. Equilibrio en la contribución de las FAS a misiones. Concentración de esfuerzos
	j. En misiones en el exterior, respeto a culturas locales, empatía y asistencia honesta	15. Esfuerzo suplementario del 50% del esfuerzo permanente, durante al menos un año 10. En operaciones en el exterior, protección de mujeres y niños. Promoción de la mujer como agente eficaz en la mediación y resolución de conflictos
	k. En operaciones de paz, fomentar nuevas fórmulas para evitar estancamiento y fomentar concierto. Aportación de la mujer como factor facilitador que dinamice la resolución del conflicto	

El único criterio que se establece sobre la decisión de participar con unidades militares en unas u otras misiones es el equilibrio de los despliegues y la concentración de esfuerzos. Se echan de menos otro tipo de criterios. Por otra parte, se añade una directriz que establece que, además del esfuerzo permanente que se determine, las Fuerzas Armadas deberán poder desarrollar un esfuerzo suplementario de hasta el 50 % durante al menos un año. Sorprende esta directriz porque la Orden Ministerial de Planeamiento de la Defensa atribuye al ministro de Defensa la determinación de dichos esfuerzos, por tratarse de una decisión de política militar y de carácter muy técnico¹⁴. También se establecen unas zonas prioritarias, distintas de las que figuran en la ESN, en concreto, el entorno europeo cercano, el Mediterráneo, el Sahel Occidental y el océano Atlántico. Tenemos fuerzas en Somalia y en Irak, las hemos tenido en Afganistán, en Guatemala, en Haití y en Indonesia y, en cambio, nuestra participación ha sido muy limitada en Siria y Libia, por lo que no se aprecia claramente el significado de «zonas prioritarias» en este contexto.

Se incluyen dos líneas generales y una directriz de actuación relativas al trato a la población local, respeto a su cultura, empatía, protección de mujeres y niños y aportaciones de las mujeres para dinamizar la resolución de los conflictos «aportando un punto de vista innovador», que merecería mayor clarificación. Hay operaciones en las que existe un contacto muy estrecho con la población, como son las de reconstrucción, y otras en las que no hay ese contacto, o debe abordarse de otra forma.

¹⁴ OM 60/2015, de 3 de diciembre, de Planeamiento de la Defensa. Art. 3. 3. El ministro de Defensa, con referencia en la Directiva de Defensa Nacional (DDN), establece las líneas generales de actuación y las directrices precisas para el planeamiento de la defensa por medio de la Directiva de Política de Defensa, que contendrá, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) La valoración de la situación estratégica en relación a los objetivos y directrices fijados en la DDN.
- b) Los objetivos a alcanzar, entre ellos el esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas.
- c) Los factores que condicionen el proceso de planeamiento, en particular el escenario presupuestario y de recursos.

Diplomacia de defensa

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
7. Potenciación de la diplomacia de defensa	f. Red de relaciones bilaterales para la defensa, además de capacidades propias y organizaciones internacionales	11. Se potenciará la diplomacia de defensa y la red de relaciones bilaterales

En este apartado hay coincidencia absoluta en todos los documentos, en la necesidad de potenciar la diplomacia de defensa, en especial con nuestros socios estratégicos, países vecinos, en especial en el norte de África, e Iberoamérica. En la DDN 2020 no se hace referencia expresa a los Estados Unidos, lo que sí hace la ESN.

Seguridad, cultura de defensa y bienestar de las FAS

ESN 2017 Defensa nacional Líneas de acción	DDN 2020 Líneas generales	DDN 2020 Directrices actuación
	g. Para estrategias híbridas, integración de recursos civiles y militares	4. Preparación personal y capacidades FAS para apoyo a autoridades civiles en crisis y emergencias
	h. Para amenazas globales, potenciar inteligencia, ciberespacio e información pública	
	i. Para cambio climático, integración de medios civiles y militares	
		12. Se consolidarán los mecanismos de cooperación interministerial y con las administraciones públicas, persiguiendo la coherencia, eficacia y racionalidad en el uso de los recursos públicos que garantizan el Sistema de Seguridad Nacional
	m. Fomento de la cultura de defensa	6. El Gobierno prestará apoyo decidido al Ministerio de Defensa para la promoción de la Cultura y Conciencia de Defensa
	n. Mejorar calidad de vida en las FAS	5. Calidad de vida y condiciones de trabajo seguras y dignas para los miembros de las FAS. Incremento de la presencia de la mujer en la carrera militar

Un grupo de líneas generales y directrices de actuación se refieren a temas de seguridad, pero, aparentemente, no de defensa. En concreto son tres líneas generales relativas a la forma de enfrentar estrategias híbridas, amenazas globales y el cambio climático, y dos directrices de actuación, una relativa a la preparación del personal militar expresamente para apoyo a autoridades civiles en casos de crisis y emergencias y otra referente a la cooperación entre ministerios y las administraciones públicas para racionalizar el uso de los recursos públicos que garantizan el Sistema de Seguridad Nacional. Estos temas se abordan en la ESN en capítulos distintos del de defensa nacional, que debería ser el ámbito de la Directiva de Defensa Nacional 2020. Se repiten, por tanto, los problemas analizados en el apartado dedicado a la defensa individual, de mezclar temas de defensa y de seguridad, pareciendo que son directrices únicamente para el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

Esto se repite también en el apartado dedicado al fomento de la cultura de defensa, ya que la directriz correspondiente encarga este cometido al Ministerio de Defensa y la única transversalidad es el apoyo del Gobierno a ese ministerio.

Por último, se incluye una línea y una directriz que parecen corresponder mucho mejor al ámbito de la política militar, como es la mejora de la calidad de vida en las Fuerzas Armadas, y la integración plena y el incremento de la presencia de la mujer en la carrera militar.

Conclusiones

La promulgación de la DDN 2020 tiene una consecuencia inmediata muy positiva, que es arrancar un nuevo ciclo de planeamiento de la defensa. No debe olvidarse que el ciclo anterior finalizó y que, en 2018, como más tarde, debía haber comenzado el ciclo siguiente con la promulgación de una nueva DDN¹⁵.

En cuanto al contenido, se puede concluir lo siguiente:

La DDN 2020 no resuelve, ni aporta directrices para hacerlo, el problema de la inadecuación de la normativa de defensa con la nueva de seguridad iniciada en 2011

¹⁵ OM 60/2015, de 3 de diciembre, de Planeamiento de la Defensa. Art. 3.5. El planeamiento de la defensa es un proceso ordenado que dará comienzo cada seis años.

con la Estrategia Española de Seguridad. Esto da lugar, por ejemplo, a que en esta Directiva, que es solo de defensa, se aborden numerosos asuntos de seguridad, ajenos a la defensa.

Al igual que las anteriores Directivas de Defensa Nacional, la DDN 2020 no desarrolla la defensa civil, a pesar de que su propia directriz número 1 establece claramente el carácter transversal de la defensa. La política de defensa que desarrolla no cubre, por lo tanto, elementos sustanciales, como, por ejemplo, la utilización, en caso de necesidad, de medios de transporte civiles, la reorientación del esfuerzo industrial, la sanidad de campaña o la coordinación de la acción exterior del Estado. Por el contrario, incide, quizás en exceso, en directrices muy concretas de política militar. Esto da lugar a que en amplios sectores se considere que la DDN es una directiva dirigida únicamente al Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

La defensa colectiva solo se contempla como aportación nacional a la defensa de otros y no como refuerzo de las capacidades propias para nuestra defensa nacional, idea que también se encuentra en las directivas anteriores y que, en algún momento, habrá que corregir.

El último elemento importante es que, ante una previsión de crisis económica muy grave anunciada y reconocida, no se dé ninguna indicación del escenario económico que se prevé para la defensa nacional.

*Enrique Pérez Ramírez**

VA (Ret) Coordinador del Foro de Pensamiento Naval