

La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo

*Félix Arteaga**

Tema: La llegada de las Estrategias de Seguridad Nacional ha devuelto las Directivas de Defensa al marco militar y ministerial que se vieron obligadas a trascender porque carecían de directrices estratégicas y políticas de Estado. Ahora que las Estrategias definen la visión de España en el mundo, sus intereses, riesgos y líneas de actuación, las Directivas como la 1/2012 de julio solo tienen que esforzarse por aplicar a tiempo esas orientaciones.

Resumen: El escenario estratégico de la Defensa se mueve muy deprisa. Sin que hubiera entrado en vigor la Estrategia Española de Seguridad elaborada durante 2010 (lo haría en julio de 2011) los cambios derivados de la “primavera árabe” agravaron el escenario de riesgos que contenía esa Estrategia. En julio de 2012 se ha aprobado una nueva Directiva de Defensa Nacional 1/2012 que responde a esos tiempos de cambio y cuyas directrices tratan de transformar a tiempo la estructura y funciones de la defensa nacional.

Este ARI describe el tiempo de cambio determinado por la llegada de las estrategias y del concepto de seguridad nacional, el acercamiento de riesgos y amenazas y el estancamiento del multilateralismo. También se analizan la Directiva aprobada para evaluar si las directrices que propone hacen frente a los cambios de contexto sistémico, orgánico, presupuestario e industrial que se avecinan.

Análisis: Las Directivas de Defensa Nacional del Ministerio de Defensa han sido un ejemplo pionero de comunicación pública dentro de la Administración del Estado y de las políticas públicas. Sin embargo, todas ellas han tenido que trascender sus límites ministeriales y militares porque carecían de directrices superiores que integraran la política de defensa en el conjunto de la política general del Gobierno. Esta Directiva 1/2002 hubiera sido otra más si no se hubiera aprobado la Estrategia Española de Seguridad en 2011, un documento escrito en el que se recogen esas directrices. Por lo tanto, su análisis debe tomar en cuenta si se adapta o no a las tendencias de cambio y si las medidas que adopta podrán llegar a tiempo de afrontarlas.

* Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano.

Tiempos de cambio en el escenario estratégico de la Defensa

Tiempos de cambio (1): las estrategias primero (lo general antes que lo particular)

Las directivas de defensa nacional, desde la primera pública de 1992, han sido los únicos documentos programáticos en los que un Ministerio, el de Defensa, detallaba por escrito cuáles eran sus objetivos y líneas de actuación para la legislatura. Para saber a qué se iban a dedicar los otros Ministerios, había que atenerse a lo que los Ministros manifestaran verbalmente en su primera comparecencia ante la Comisión del Congreso correspondiente. Por lo tanto, las directivas han sido pioneras en el ejercicio de diplomacia pública que ahora se reclama a las políticas gubernamentales. Sin embargo, todas ellas han carecido de una guía anterior en el que el Presidente del Gobierno explicara cuáles iban a ser sus objetivos de gobierno. Los discursos de investidura, escrito sea con todos los respetos, no son más que declaraciones orales que carecen de un soporte documental en el que los Presidentes justifiquen con argumentos cuál es su visión del mundo, la posición que España debe ocupar en él y las prioridades y estrategias de la política general.

Esa contextualización previa es imprescindible para políticas, como la de defensa, que son interdependientes con otras públicas y, sin ella, cada Ministerio y política se elabora de forma compartimentada y, a veces autista, respecto al interés general. Por ello era necesario elaborar, al menos, una estrategia que integrara las políticas implicadas en la seguridad y la defensa. Finalmente, y tal y como se había recomendado desde el Real Instituto Elcano ⁽¹⁾ se aprobó en 2011 la Estrategia Española de Seguridad (EES) que puso punto y, casi, final a la falta de liderazgo estratégico. Casi final porque todavía faltan por concretar el sistema y la norma que permitirán su aplicación de forma sistematizada, pero su aprobación ha representado un gran avance hacia un nuevo tipo de gestión pública integral y transparente, en materia de seguridad y defensa.

Las Directivas de 2008 y de 2012 se han elaborado siendo conscientes del tiempo de cambio en el que estaban, subordinadas a la aplicación de estrategias de orden superior. Anteriormente, y en ausencia de ellas, las directivas se veían obligadas a elaborar por defecto su visión parcial del escenario estratégico en el que se enmarcaban. La valoración estratégica ha sido sucinta en todas las directivas desde la primera que se hizo pública en 1992, salvo las de 2004 y 2008 que se prodigaron en abstracciones más propias de una estrategia por defecto. La aprobación de la EES en 2011 ha permitido a la Directiva 1/2012 reducir su extensión y ceñirse a su ámbito natural porque aquella ya definía el contexto, principios e intereses generales de la acción exterior. Las directivas de 2008 y 2012, han tenido en cuenta la llegada de las estrategias de seguridad nacional y ambas se han formulado con carácter provisional, supeditando sus directrices y contenidos a la elaboración de esas estrategias: la EES lo haría a lo largo de 2010 y, su actualización parece que se va a elaborar durante 2012.

Tiempos de cambio (2): para amenazas, las próximas (la defensa de uno es lo primero)

En el escenario estratégico también han llegado tiempos de cambio cuyas consecuencias últimas todavía no conocemos. Cuando se elaboró la anterior Directiva en 2008, no se había tirado la toalla en Afganistán, ni se esperaba ninguna “primavera árabe” ni, mucho menos, eran imaginables guerras tan cercanas como las de Libia y Siria, o el “pivot”

¹ Félix Arteaga, “[Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española](#)”, ARI 102/2008, y Charlie Edwards, “[España en el siglo XX: argumentos a favor de una estrategia de seguridad nacional](#)”, ARI 191/2008, 22 de septiembre de 2008.

americano hacia Asia y su preferencia por dirigir la seguridad europea “desde la retaguardia”.

Mientras nos ocupábamos de estados fallidos y terroristas en tierras lejanas, no se prestaba suficiente atención a lo que ocurría cerca de nuestras fronteras. A partir de 2011, y de los focos pioneros del Sáhara Occidental y Túnez, las movilizaciones sociales o las rebeliones armadas han alterado el escenario político del norte de África. Por debajo, en la franja del Sahel se ha ido asentado los combatientes *yihadistas* de al-Qaeda en el Magreb Islámico, las redes de tráfico ilícitos se han consolidado y se han producido secuestros de personas y buques nacionales en una zona de riesgo que abarca del Golfo de Adén al Golfo de Guinea. Existen dudas sobre si los cambios en la zona afectarán positiva o negativamente a nuestros intereses diplomáticos y económicos, pero en materia de seguridad y defensa los tiempos han cambiado para peor. La llegada de armas y combatientes a la región que ya ha producido la caída del régimen democrático en Mali y ha puesto en manos de *yihadistas*, nacionalistas y contrabandistas una región (Azawad) de casi un millón de kilómetros cuadrados puede desestabilizar los frágiles estados de Níger, Mauritania o Chad, sin que Argelia ni Marruecos tengan garantizada su inmunidad frente al contagio.

La Estrategia Española de Seguridad no pudo anticipar la “primavera árabe” pero sí que se adelantó en constatar que los problemas señalados convertían a África en la clave para la seguridad española. Como las evidencias posteriores confirman su diagnóstico, la Directiva de 2012 ha tenido que llamar la atención sobre la inminencia y proximidad del riesgo en la zona, en lugar de dedicarse a buscar escenarios de riesgo remotos para justificar la defensa nacional. Si en las últimas directivas pesaban más los riesgos para la paz y la seguridad internacional que los riesgos propios, ahora el cambio de escenario estratégico invierte la situación y la ubicación estratégica de España como puerta de Europa y del Mediterráneo nos coloca en primera línea frente a las amenazas y riesgos que llaman a esas puertas.

Tiempos de cambio (3): el estancamiento del multilateralismo (las organizaciones internacionales de seguridad ya no son lo que eran)

La progresiva ineficacia de las organizaciones internacionales para hacer frente a los grandes problemas de seguridad es ya un lugar común entre los analistas y análisis estratégicos. Mucho antes que la crisis económica amenazara con reducir su capacidad de actuación, las evaluaciones estratégicas alertaron de la progresiva incapacidad de las Naciones Unidas, la OTAN y la UE –por no hablar de organizaciones regionales como la Unión Africana- para resolver crisis complejas donde converjan operaciones militares y programas de gobernanza y desarrollo.

La multiplicación de misiones internacionales, las divergencias de intereses, las desiguales contribuciones, el coste político y económico de combatir y, sobre todo, los escasos resultados prácticos han puesto en duda la eficacia de las organizaciones multilaterales para este tipo de retos. La Estrategia Europea de Seguridad de la UE ya advirtió de este riesgo en 2003 cuando reclamó la necesidad de un multilateralismo eficaz para que los regímenes, organizaciones y tratados internacionales pudieran ser eficaces frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacional. Desde entonces, el cansancio de las misiones, el estrés de las operaciones, el desfase entre ambiciones y recursos o entre compromisos y aportaciones han empeorado la situación. Coaliciones y organizaciones multilaterales han salido de Irak y de Afganistán como han podido, la intervención militar en Libia ha evidenciado la magnitud de estos problemas estructurales.

Entre sus múltiples secuelas se encuentran que la desigualdad de las capacidades y contribuciones militares entre los miembros de la OTAN ha acelerado el paso a la retaguardia del liderazgo de Estados Unidos y que la falta de solidaridad con Italia, dejándola sola frente al problema de inmigración masiva procedente de Libia, ha dejado en evidencia la solidaridad de la UE. La falta de intervención en Siria ha venido a corroborar las limitaciones del multilateralismo y, por eso están cobrando auge las relaciones bilaterales y los subgrupos informales, incluso dentro de las organizaciones internacionales de seguridad como la OTAN (acuerdos bilaterales de Estados Unidos con los países que han apoyado su defensa contra misiles o agrupaciones de países para desarrollar iniciativas de defensa inteligente) o la UE (acuerdos entre Francia y Reino Unido y los subgrupos de Visegrado o Weimar dentro de la UE). Como resultado, la seguridad y la defensa de los países depende, en primer lugar, de ellos mismos; luego de la colaboración de sus aliados o coligados directos y, en último término, de los regímenes, organizaciones y tratados internacionales.

La Estrategia Española de Seguridad vigente ya consideraba que las Fuerzas Armadas españolas podían participar en tres tipos de conflictos: los no compartidos con nuestros aliados; los multilaterales que afectaran a los intereses directos de España; y los derivados de nuestros compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afectaran directamente a nuestros intereses. La Directiva 1/2012, constatando la creciente dificultad de los marcos multilaterales para disuadir las amenazas compartidas, no puede sino advertir de la soledad de los países para hacer frente a las no compartidas. Esto no significa que España no deba esperar nada de las instituciones multilaterales a las que pertenece, sino que debe darse cuenta de que el apoyo que reciba no será incondicional, sino proporcional a su peso político y a las capacidades aportadas. También, y como señala esta Directiva, que más allá de las instituciones o dentro de estas existe todo un mundo de asociaciones bilaterales o subregionales que pueden complementar las capacidades españolas de defensa.

Tiempos de cambio (4): la seguridad nacional ya está aquí (y ha venido para quedarse)
Las primeras Directivas de Defensa respondían a un concepto de defensa nacional que se ha ido perdiendo con el tiempo. El concepto de defensa nacional contenido en la Constitución corresponde a una situación de guerra en la que la necesidad de coordinar todos los recursos subordinaba el resto de las políticas a las de defensa. La L.O. 6/1980 diferenció entre políticas general, defensa y militar pero, en la práctica, la falta de una política general mantuvo la delegación de las cuestiones de seguridad y defensa en el ámbito de las directivas de defensa. A medida que el concepto de seguridad se fue ampliando y la dimensión militar ya no era la dominante, perdió sentido que la política de defensa siguiera liderando al resto de políticas implicadas. Las directivas se han resistido al cambio y han incluido al terrorismo, la proliferación, el crimen organizado o las misiones de reconstrucción de estados (*nation building*) dentro del concepto de defensa nacional a pesar de que son fenómenos de los que difícilmente podían encargarse las Fuerzas Armadas.

Hasta que se habilitó plenamente el concepto de seguridad nacional, las Directivas recurrieron al concepto puente de “seguridad y defensa” para cubrir el vacío y asegurarse el predominio de la cultura de defensa sobre el resto de las culturas implicadas. Su uso expansivo condujo a un enfrentamiento entre los Ministerios de Interior y Defensa durante la revisión de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 y, ante la oposición, la nueva L.O. 5/2005 prescindió del término seguridad pero no de su vocación expansiva (el concepto tan amplio de defensa nacional en esa Ley corresponde, en realidad, al de seguridad nacional). La Directiva de 2008 contuvo ya esta expansión encubierta y la de Directiva de 2012 reconoce que el abanico de riesgos y amenazas desborda la noción tradicional de defensa.

La aprobación de la Estrategia Española de Seguridad en 2011 y los primeros pasos para su implantación en 2012 muestran la necesidad de implantar un concepto de seguridad integrador y supraministerial –como el que en su época tuvo la defensa nacional- para afrontar tareas que ya no son militares o civiles, externas o internas, públicas o privadas, sino una mezcla de todo lo anterior por lo que su gestión no puede encomendarse, en particular, a ninguna de las administraciones implicadas. A medida que se desarrolle la seguridad nacional, las diferentes políticas implicadas podrán centrarse sobre sus cometidos sectoriales y en mejorar la interacción entre ministerios y agencias.

Conclusiones: Las valoraciones sobre las directivas son limitadas porque suelen centrarse más sobre su soporte documental que sobre sus resultados. Con el tiempo, los órganos de seguridad nacional serán los responsables de supervisar sus resultados y su correlación con las orientaciones de Presidencia y de trasladarlos al debate público con ocasión de las revisiones estratégicas pero por ahora no existe ningún mecanismo externo de seguimiento y evaluación del desarrollo de las directivas (lo que hace dudar sobre si la finalidad de muchas directivas no se agota en su aprobación formal).

Entre las directrices que se enuncian, esta Directiva de 2012, como la anterior de 2008, son conscientes de su carácter provisional y de la llegada de un tiempo nuevo con la seguridad nacional. La aprobación de la EES en 2011 ha permitido a la Directiva de 2012 abandonar la tentación expansionista de algunas anteriores, disponiéndose a colaborar en la revisión de esa Estrategia y en transformar su política de defensa para adecuarse a ella. Sin embargo, para poder hacerlo necesita que el Gobierno proceda a revisar la Estrategia anterior y elaborar su propia Estrategia de Seguridad Nacional, así como a establecer el sistema y la normativa que posibiliten su funcionamiento. Todavía se está a tiempo pero si esas tareas de Presidencia no prosperan en los próximos meses, no le será posible al Ministerio de Defensa implementar en esta legislatura las directrices que pretende, algo que ya le ocurrió al equipo anterior en la legislatura pasada.

Su implementación también depende de la previsibilidad del marco presupuestario. Esta Directiva, como las anteriores, carece de un marco presupuestario definido que les permita conocer con cuántos recursos –pocos o muchos- disponen para planificar sus inversiones. En un contexto de desinversión estructural como el que afecta a la defensa desde mucha antes que llegara la crisis económica, no se puede seguir manteniendo la ficción de que se pueden asumir nuevas misiones con menos recursos. Se está a tiempo de explicar a la sociedad y a sus responsables qué se puede hacer con lo que se tiene y qué no se puede hacer. ¿De verdad podemos, como afirma la Directiva 1/2012 contribuir al avance de la Cooperación Estructurada Permanente de la UE reduciendo el presupuesto militar al ritmo que lo hacemos? (25% en los últimos cuatro años).

La Directiva afirma que dará prioridad a las capacidades militares necesarias para ejercer la disuasión, defender el territorio nacional, vigilar los espacios marítimo y aéreo, proyectar capacidad militar para defender los intereses nacionales y apoyar a las autoridades civiles en caso de emergencia. Dar prioridad no es tan difícil como definir qué capacidades podemos permitirnos y de cuáles nos vemos obligados a prescindir. La Directiva parece apuntar a ajuste de las estructuras de acuerdo a las limitaciones del contexto económico y la evaluación del Estado Mayor de la Defensa –la Visión 2025- puede servir como ejercicio de reflexión interno. Sin embargo, la reflexión deberá esperar a que la nueva Estrategia de Seguridad Nacional defina prioridades y, en función de ellas, asigne recursos. Sin esa definición previa le sería muy difícil al Ministro de Defensa llevar a cabo la Revisión Estratégica de la Defensa que se propone porque sin objetivos ni medios conocidos, se podrán recortar pero no transformar las estructuras de fuerzas.

Finalmente, estamos a tiempo –aunque cada vez nos queda menos- de poner a salvo el capital humano, tecnológico y económico acumulado en el sector industrial de la seguridad y la defensa durante estos últimos años². Para ello no basta como sugiere la Directiva que el Ministerio siga impulsando el sector como siempre ha hecho, sino que hace falta acabar con la excepcionalidad del sector, su exclusión de la economía nacional y los complejos que amenazan con llevarse por delante un sector industrial de alto rendimiento en empleos de calidad, exportaciones, tecnología e innovación. La Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011 ya reconoció el valor de futuro de la base industrial de la seguridad y defensa, pero la Directiva 1/2012 no puede evitar su desmovilización si no cuenta con el respaldo del resto de estrategias y políticas gubernamentales.

Por lo tanto, le corresponde ahora al Presidente de Gobierno que ha aprobado esta Directiva movilizar los recursos y la agenda del Gobierno para permitir su desarrollo al Ministerio de Defensa. Si lo hace, esta podría ser la primera directiva transformadora que alineara las capacidades de defensa con la seguridad nacional. Si no, habrá que seguir esperando otra Directiva que pueda hacerlo... mientras se acumulan los tiempos de cambio y se agota el tiempo para cambiar.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

² Félix Arteaga, "[Propuesta para la reestructuración del Sector Industrial de la Seguridad y Defensa en España](#)", DT 18/2011, noviembre 2011.