



Apunte Nº 10

15 Junio 2020

Directiva de Defensa Nacional: la ausencia de estrategia

Centro de Seguridad Internacional

La fluida situación geopolítica internacional conocida como Competición de Grandes Potencias afecta a lo que se denomina Orden Mundial y su configuración final se presenta como una incógnita. La certeza admitida es que el centro de gravedad geopolítico global se asienta en alguna parte de la “tierra corazón”.

Se admiten como tendencias geopolíticas la polarización de la sociedad estadounidense, el auge imparable de China, una Unión Europea más fracturada e introvertida, junto a una Rusia a la que se la califica de “revanchista”, cuando ya ostentaba la más conocida de “revisionista”. Moscú actúa en tres direcciones, como partner de China, freno de Europa y catalizador en Oriente Medio. El desorden en el Levante, Mesopotamia, Persia, Norte de África y Sahel es real, complejo y con vocación de permanencia. En esta zona los conflictos pueden ser a varias bandas y los principales actores serían Arabia Saudí, Israel, Irán, Turquía, Egipto, Libia o Argelia.

Ninguno de estos problemas parece factible que se resuelva a corto plazo y probablemente dará forma a conflictos en los años venideros. Esta situación afecta directamente a España debido a su posición geográfica, al ser frontera con la zona más inestable del planeta.

Desde 2012, año en que se emitió la última Directiva de Defensa Nacional (DDN), el mundo ha experimentado cambios profundos y el proceso continúa. El pasado día 12, el Presidente del Gobierno emitió la DDN 2020. El documento, declarado preceptivo, recogido y descrito en la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional (LODN), vendría a exponer lo que en otros países se denomina Estrategia de Defensa Nacional.

El documento es prolijo y ya en su introducción se observan ciertos rasgos que podrían considerarse como disonantes. La DDN conceptúa la Defensa Nacional como un “servicio público” cuando no lo hace la LODN, ya que la Defensa es, como la Seguridad Nacional, una función o acción del Estado, un elemento de su soberanía, como son la justicia, la diplomacia o el orden público. Normalmente, servicio público se considera una actividad relacionada con el denominado “estado de bienestar”. La definición de Fuerzas Armadas del documento parece innecesaria, ya que en el artículo 8 de la Constitución y en la LODN está ampliamente establecida. A su vez, sorprende que la DDN 2020 se considere una actualización de la de 2012, ya que cada DDN es la concepción estratégica de la Defensa que emite el Presidente del Gobierno.

Al mantener que la Estrategia Global de la UE (EUGS) ha influido en cómo se contempla la seguridad en Europa, abre un tema que en su día fue controvertido y que tras cuatro años está preterido. La opinión más admitida internacionalmente es que la EUGS no era una verdadera estrategia al no ser la UE un actor estratégico. Su consideración como una opción de futuro no se ha visto confirmada, además, como acontecimientos recientes han vuelto a corroborar, la deseada “autonomía estratégica” de la UE sigue siendo eso, un deseo.

También es falaz asegurar que la Defensa se basa en la práctica de un “multilateralismo eficaz”. Lo que se viene a interpretar como tal no es un proceso finalista, es el resultado de la interacción de potencias con capacidad de influencia, circunstancia de la que España está ausente. No se puede practicar algo de lo que se carece y mucho menos habilitarlo si no se dispone de poder. Además, en las relaciones internacionales no existe empatía, prima el interés nacional. La

afirmación de que España es un proveedor de seguridad y que las Fuerzas Armadas son un ejemplo de modernidad y excelencia entra en contradicción con el porcentaje de PIB que se asigna a la Defensa.

Cuando se trata el Escenario Estratégico se transcribe una narración neutra no desde el punto de vista del interés español, que es lo normal en estos casos dado que es el único escenario que nos afecta. Este enfoque lleva a contradicciones como asegurar que el multilateralismo está en declive cuando se acaba de establecer como nuestro modo de acción estratégico. Es reseñable que en la descripción del escenario esté ausente la geografía, factor que determina cualquier estrategia.

A continuación, sin definir los intereses nacionales y su materialización en objetivos, se enumeran los de la Política de Defensa, confundiendo Defensa y Fuerzas Armadas cuando se alude al artículo 8 de la Constitución. El resto de los objetivos son tan inconcretos que no permite ir más allá de una incitación a actuar para que resulte lo conveniente.

Cuando se tratan las directrices de actuación se alude a la Defensa como una “competencia exclusiva del Estado”. Ciertamente viene recogida en el Título VIII de la Constitución, pero es inútil su reiteración. El resto de las directrices, que no se corresponden con la realidad geopolítica, se exponen de manera tan general que podrían aplicarse a cualquier estado al final del siglo XX. Valga como ejemplo el siguiente párrafo:

“Fuera de nuestras fronteras, la actuación habitual será en marcos multinacionales concertados, preferentemente en los ámbitos de las Naciones Unidas, de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea o de la OTAN. La finalidad será contribuir a la paz y, al tiempo, consolidar a España como un socio y aliado de referencia, incluido también en Coaliciones internacionales ad-hoc que operen en respaldo de la legalidad internacional y de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de NN.UU.”

Descripción de un multilateralismo de los años 90, que ya no existe.

Se explicita en la DDN que es necesario contar con capacidades militares “razonables”. Esa racionalidad debe, en cualquier caso, ser adecuada a la amenaza, algo no explicitado en el

documento. La racionalidad debe tener su exponente en un proyecto de innovación apropiado y apoyado presupuestariamente.

El documento es un prodigio de corrección política: cabe señalar que contiene el vocablo “mujer” ocho veces, por siete de OTAN. España renuncia a la “autoría” estratégica delegándola en la Política Común de Seguridad y Defensa, que no tiene virtualidad práctica. Por lo tanto, es difícil configurar un escenario estratégico que nos permita impulsar el planeamiento militar. Una estrategia parte de la identificación del contexto donde se sitúan los intereses nacionales y los de sus antagonistas y se materializa al deducir el modo de emplear los medios disponibles en las circunstancias del momento. Es la consecuencia racional de una decisión política.

La DDN 2020 es otra muestra de la ausencia de cultura estratégica nacional, que lleva a confundir deseos con realidad y burocracia con acción estratégica. La DDN puede resumirse en el contenido de una de las directrices de ejecución que reza:

“Independientemente de la contribución de España al esfuerzo de la comunidad internacional, el Ministerio de Defensa llevará a cabo el planeamiento operativo y de capacidades necesario para acometer cualquier posible desafío o amenaza no compartida, en defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía y su contribución a las amenazas y desafíos a la Seguridad Nacional”.

La orientación constructivista de su contenido puede deducirse del empleo de conceptos indeterminados como “comunidad internacional”, la pretensión de que el Planeamiento Operativo y de Capacidades lo realice el Ministerio de Defensa, cuando el responsable es el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, o el empleo de “amenaza no compartida” que pertenece a otra época.

Finaliza la DDN con “El desarrollo de estas directrices precisará de la financiación que resulte necesaria ...”. ¿Significa la asignación de una prioridad política? La solución en los Presupuestos.