

# EL RUMBO MARCADO POR LA NUEVA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL

Alfonso J. Iglesias Velasco\*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN; II. CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL EN LA POSGUERRA FRÍA; III. LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 1/2004; IV. CONCLUSIONES

## I. INTRODUCCIÓN

La Directiva de Defensa Nacional (DDN) es el instrumento empleado por el Gobierno español, a propuesta del Ministerio de Defensa, con el objeto de fijar los objetivos de la defensa nacional y exponer las líneas generales de actuación más apropiadas para su consecución. En resumen, la DDN plasma las directrices del Gobierno relativas a la seguridad y defensa, y, por ello, sirve de base para la planificación de la defensa nacional y de la defensa militar. En este sentido, la DDN indica el contexto geopolítico en el que ha de desarrollarse y los fines esenciales para el mantenimiento de la estabilidad, la convivencia y la paz en España.

Vamos a dedicar esta breve Nota al estudio de la reciente Directiva de Defensa Nacional 1/2004, que fue firmada el 30 de diciembre del año pasado por el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, pues es en ella donde se encuentra el fundamento jurídico-político de la participación de las Fuerzas Armadas de nuestro país en el exterior. Después de realizar una reseña sobre la caracterización y la evolución histórica reciente de este instrumento de la política nacional de defensa, centraremos nuestra atención en describir el contenido de la DDN actual, resaltando las modificaciones que la misma conlleva en relación con la anterior Directiva de Defensa Nacional 1/2000, que marcó la legislatura anterior y que había sido sancionada el 1 de diciembre de 2000 por el anterior Presidente del Gobierno. Asimismo, situaremos la DDN 1/2004 en el marco geopolítico de referencia, enlazando su texto, en particular, con el Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica de 1999 y con la “Estrategia de Seguridad” de la Unión Europea de 2003<sup>1</sup>.

---

\* Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid

© Alfonso Iglesias. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup> En este contexto, debemos recordar que la Organización de Naciones Unidas está abogando últimamente por un concepto renovado y más amplio de la seguridad colectiva. Véase el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado “Un mundo más seguro: la

## II. CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL EN LA POSGUERRA FRÍA

En primer lugar, debemos abordar una serie de consideraciones generales para explicar el motivo de la creación de un instrumento de este tipo, así como su encuadramiento en nuestro sistema jurídico. De acuerdo con la aún vigente –si bien está en proceso de sustitución- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (LODN), la defensa nacional es definida como "la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional" (art. 2). Por consiguiente, la finalidad de la seguridad nacional supera el marco de lo exclusivamente militar, y se concreta en la política de defensa, mediante la cual el Gobierno establece los objetivos de la defensa nacional, así como la asignación de recursos y las acciones necesarias para lograrlos (art.4.1 LODN). El Presidente del Gobierno es el órgano que asume la dirección de la citada política de defensa y ordena, coordina y dirige la actuación de las Fuerzas Armadas (art.8 LODN). Es decir, que tanto en tiempo de paz como en situaciones de crisis o de guerra, el Presidente del Gobierno es el máximo responsable de la política española de defensa, mientras que el Ministro de Defensa, por delegación de aquél, se encarga de la ejecución de dicha política y de la administración militar. El documento oficial de mayor rango al respecto es la Directiva de Defensa Nacional, que sanciona el Presidente del Gobierno, pero que es preparada por el Ministerio de Defensa para servir de guía en los procesos de planificación militar, pues en ella queda plasmada la orientación estratégica española, al tiempo que se enumeran los objetivos de la defensa nacional y las directrices precisas para el desarrollo posterior de la política de defensa - Plan General de Defensa Nacional- y de la política militar -Planeamiento de la Defensa Militar-.

Desde 1980 han sido emitidas sucesivas Directivas de Defensa Nacional (1980, 1984, 1986, 1992, 1996, 2000, y la actual en 2004); éstas siempre han incluido entre sus objetivos la mejora de la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Defensa y la modernización de nuestras Fuerzas Armadas, amén de haber orientado la política exterior española hacia la plena incorporación a las organizaciones occidentales de seguridad y defensa. Precisamente por ello, vamos a centrar nuestra atención en las DDN sancionadas desde el final de la guerra fría pues, a partir de ahí, cambió radicalmente la mentalidad sobre la seguridad internacional, lo que también afectó de modo decisivo a la política española de defensa. Así por ejemplo, antes la seguridad nacional estaba asimilada a una defensa territorial y reactiva, por cuanto las amenazas eran externas y procedían de otros Estados; pero en el período de posguerra fría, la desaparición de la Unión Soviética provocó el surgimiento de una nueva concepción de

---

responsabilidad que compartimos" (documento de Naciones Unidas A/59/565, de 2 de diciembre de 2004).

la seguridad internacional, la consiguiente reestructuración funcional de las organizaciones occidentales de defensa y seguridad, y un mayor dinamismo en los esfuerzos internacionales de arreglo de conflictos armados intraestatales y regionales, para lo que se crearon y desplegaron múltiples operaciones de asistencia humanitaria y misiones de mantenimiento de la paz, en las cuales España comenzó a jugar un papel amplio y reconocido. Junto a todo ello, a partir del 11 de septiembre de 2001 los últimos años han venido marcados por la concienciación universal de la amenaza que supone el terrorismo para la seguridad y la convivencia, lo que ha borrado en parte la dicotomía clásica entre seguridad nacional y seguridad internacional. La lucha contra el terrorismo precisa una respuesta global en la que resulta indispensable la cooperación internacional en los ámbitos policial, judicial, militar y de inteligencia.

Pues bien, las Directivas de Defensa Nacional de 1992, 1996 y 2000 venían ya reflejando estas transformaciones, y además estos documentos se fueron haciendo públicos para garantizar una mayor transparencia en la información a la sociedad española de las grandes líneas de la política de defensa.

La Directiva de Defensa Nacional 1/1992, de 27 de marzo -desarrollada por la Directiva de Defensa Militar 1/1992, de 1 de diciembre-, recogía por una parte la dimensión europea de la defensa y, por la otra, la participación de nuestro país en las actividades de seguridad colectiva y de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. En esta Directiva 1/1992 se contemplaba un marco estratégico con tres áreas de seguridad complementarias: nacional, regional -que consideraba tanto la zona territorial de la UEO como el ámbito de la OTAN- y el área internacional, al actuar como Estado miembro de Naciones Unidas. Y esta Directiva sirvió para incrementar la presencia española en los foros de seguridad de nuestro interés<sup>2</sup>. Con el cambio de orientación política provocado por el resultado de las elecciones generales de marzo de 1996, el nuevo Presidente del Gobierno firmó el 20 de diciembre de ese año la Directiva de Defensa Nacional 1/1996<sup>3</sup>, que pretendía encaminar la política española de defensa hacia tres grandes objetivos de actividad:

1. Consolidar la presencia de España en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, asumiendo las responsabilidades y compromisos que le correspondieran.

---

<sup>2</sup> B. CIBEROL MARTÍ, "Situación internacional. Nuevos tipos de conflictos" en CESEDEN, *Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las fuerzas armadas*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1998, pp.25-26. Véanse las líneas generales de esa Directiva de Defensa Nacional 1/1992 en MINISTERIO DE DEFENSA, *Política de Defensa y Seguridad*, DIGENPOL, Madrid, 1993, pp.115-119. Y sobre la misma pueden consultarse M. ALEÑAR GINARD, "El Tratado de la Unión Europea y la Directiva de Defensa Nacional", Ejército, vol.53, n1632, 1992, pp.22-26; J. SÁNCHEZ MÉNDEZ, "La Defensa nacional y seguridad colectiva: la Directiva de Defensa Nacional 1/92", Revista de aeronáutica y astronáutica, n1613, junio 1992, pp.444-449.

<sup>3</sup> Su texto íntegro puede consultarse en Revista Española de Defensa, n1108, febrero 1997, pp.34-37; y sobre esta Directiva 1/1996 pueden leerse J. SÁNCHEZ MÉNDEZ, "La Directiva de Defensa Nacional 1/96: ¿Hacia una nueva política de seguridad y defensa?", Revista de aeronáutica y astronáutica, n1662, abril 1997, pp.268-274; y B. CIBEROL MARTÍ, *cit.*, 1998, pp.26-27.

2. Mejorar la eficiencia de nuestras Fuerzas Armadas para ser capaces de cumplir adecuadamente sus misiones constitucionales, cooperar en la seguridad colectiva junto a nuestros aliados y colaborar en el mantenimiento de la paz internacional.
3. Conseguir que la sociedad española comprenda, apoye y participe en el propósito de mantener un mecanismo de defensa adaptado a las necesidades, responsabilidades e intereses estratégicos españoles.

Y, en orden a alcanzar los objetivos señalados, eran establecidas las siguientes directrices:

1. Participación plena en los órganos decisorios de la Alianza Atlántica.
2. Contribución al desarrollo institucional y operacional de la UEO, y a la definición de la política de defensa de la Unión Europea<sup>4</sup>.
3. Fortalecimiento de las relaciones internacionales de España en materia de defensa con los Estados de las zonas territoriales de nuestro mayor interés: norte de África, región mediterránea e Iberoamérica.
4. Apoyo y participación en las actividades de mantenimiento y consolidación de la paz patrocinadas por Naciones Unidas y en las actuaciones de la OSCE, según nuestras posibilidades reales e intereses nacionales.
5. Mantener la condición no nuclear de España y cooperar activamente en la prevención de la proliferación de las armas de destrucción masiva.

Años después, y con el objeto declarado de establecer las líneas básicas de la política de defensa para la VII Legislatura (2000-2004), el Presidente del Gobierno sancionó el 1 de diciembre de 2000 la Directiva de Defensa Nacional 1/2000<sup>5</sup>, al considerar que ya habían sido logrados los objetivos básicos de actuación fijados por la DDN anterior; además, la reciente consolidación de determinados factores de extraordinaria relevancia, como el proceso entonces casi completado de profesionalización de las Fuerzas Armadas, el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 y la gradual concreción de la emergente Política Europea de Seguridad y Defensa de la UE exigían una adecuación de los objetivos y los ámbitos de actuación de la defensa nacional: como se señala en la propia Directiva 1/2000, el escenario estratégico se caracterizaba por la ausencia de amenazas claras y definidas al territorio español, y la aparición por el contrario de riesgos asimétricos, crisis y conflictos que hacían –y hacen- peligrar la paz y la seguridad en numerosas regiones del planeta y que pueden afectar a nuestra seguridad, por lo que las Fuerzas Armadas españolas se ven implicadas cada vez más en misiones de asistencia humanitaria o en operaciones de gestión de conflictos armados en otros países, fenómeno éste también compartido por las fuerzas militares de los Estados miembros de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea; todo ello obligaba a transformar el concepto y la función de los ejércitos

---

<sup>4</sup> De hecho, España viene considerando la consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común del Tratado de la Unión Europea como fundamental para el proceso de construcción europea. E. BARBÉ, "Spanish Security Policy and the Mediterranean Question" en K.A. ELIASSEN (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, SAGE, Londres, 1998, p.151.

<sup>5</sup> Puede consultarse su texto en la siguiente dirección de Internet del servidor del Ministerio español de Defensa, <http://www.mde.es/mde/docs/basicos/2.htm>

nacionales y dotarles de capacidades conjuntas para la proyección exterior del potencial militar y su sostenimiento durante períodos prolongados de tiempo. La finalidad de la Directiva 1/2000 consistía en servir de instrumento eficaz de disuasión, prevención y respuesta con tres objetivos prioritarios:

1. Garantizar la seguridad y defensa de España y de los españoles en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva con nuestros socios y aliados.
2. Contribuir a las misiones de ayuda humanitaria, a las operaciones de paz y de gestión de crisis emprendidas por las organizaciones internacionales y europeas de las que España sea Estado miembro.
3. Fomentar la conciencia de defensa nacional en la sociedad española a través de la cultura de defensa.

Por ello, se indicaban las siguientes líneas básicas de la política de defensa: emprender, con el mayor consenso posible de todos los sectores implicados, una Revisión Estratégica de la Defensa para integrarla en el marco de la seguridad compartida con los socios y aliados de nuestro país<sup>6</sup>; complementar la acción exterior del Estado en los ámbitos de seguridad y defensa, contribuyendo al mantenimiento de la paz, la seguridad y estabilidad internacionales, manteniendo nuestra presencia en las organizaciones de defensa y seguridad colectivas -especialmente en la OTAN y en la Unión Europea-, y apoyando los procesos de implantación de las estructuras políticas y militares europeas; impulsar la cultura de defensa en la sociedad española; consolidar el modelo de Fuerzas Armadas profesionales; desarrollar los programas de modernización y de adquisición de material, equipos, infraestructuras y sistemas de armamento interoperables entre los Ejércitos españoles y con los de nuestros socios y aliados, con la necesaria adecuación de los recursos presupuestarios; racionalizar la organización y estructura de la Defensa de acuerdo con la naturaleza actual de los conflictos y los conceptos de seguridad y defensa del pensamiento estratégico aliado; e intensificar la acción conjunta de las Fuerzas Armadas.

### **III. LA DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 1/2004**

En este epígrafe vamos a analizar el contenido de la vigente Directiva de Defensa Nacional, pues su estudio nos permitirá comprender los derroteros actuales de la política española de defensa y la orientación de nuestra política exterior hacia el mantenimiento de la seguridad internacional<sup>7</sup>. Después de mencionar brevemente los antecedentes, el texto de la DDN pasa a explicar el escenario estratégico en el que nos encontramos, que se caracteriza por la aparición de nuevos riesgos y amenazas para la paz, estabilidad y seguridad internacionales, como el representado por el terrorismo

---

<sup>6</sup> En las disposiciones finales de la propia Directiva de Defensa Nacional 1/2000 se preveía que el equipo encargado de llevar a cabo la Revisión Estratégica de la Defensa sería designado por decisión del Gobierno mediante acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Defensa.

<sup>7</sup> Véase F. ARTEAGA, “La Directiva de Defensa Nacional 1/2004”, Análisis del Real Instituto Elcano, nº29, de 21 de febrero de 2005, en [www.realinstitutoelcano.org/analisis/692.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/692.asp)

transnacional de alcance global, que se suman a los riesgos considerados más tradicionales.

En efecto, según la Directiva este tipo de terrorismo constituye hoy en día la amenaza más grave para la seguridad global, en particular por el peligro de que grupos terroristas puedan apropiarse de armas de destrucción masiva. Frente a esos nuevos riesgos y amenazas terroristas, desgraciadamente ya sufridos alrededor de todo el planeta (Nueva York, Bali, Madrid o Beslán), la superioridad militar tradicional no supone un eficaz dique de contención disuasiva ni garantiza más seguridad por sí misma. De ahí que la estrategia de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa se haya reorientado hacia la lucha contra estas nuevas amenazas, sobre todo contra el terrorismo. En este orden de consideraciones, la DDN menciona, siquiera sea brevemente, la evolución seguida en esta materia por la Unión Europea y la Alianza Atlántica, organizaciones regionales de las que España es miembro, y vamos a aprovechar para detenernos en el estudio de esta cuestión.

Por un lado, la Unión Europea se ha dotado en los últimos tiempos de una estrategia de seguridad propia, lo que constituye una novedad repleta de posibilidades. En el marco de su segundo pilar -Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)-, la Unión Europea llevaba evolucionando desde finales de los años noventa -muy en particular desde los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki de 1999- hacia la institucionalización gradual de una auténtica Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y su materialización efectiva precisaba de un marco conceptual definido, con una clara determinación de los propósitos perseguidos y de los principios reguladores<sup>8</sup>: de este modo, el Consejo Europeo adoptó en diciembre de 2003 la “Estrategia Europea de Seguridad”, en calidad de concepto estratégico para permitir identificar los objetivos políticos y el marco doctrinal común de la Unión Europea, así como abordar mejor las amenazas y los desafíos mundiales<sup>9</sup>. Las propuestas concretas para la aplicación de este concepto estratégico van referidas a un multilateralismo eficaz centrado en Naciones Unidas<sup>10</sup> -pues se reconoce la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de la

---

<sup>8</sup> L.N. GONZÁLEZ ALONSO, “La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza”, R.D.C.E., vol.5, nº9, 2001, p.215; A. DUMOULIN, R. MATHIEU & G. SARLET, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruselas, 2003, pp.421-434. Véanse sobre esta materia M. ÁLVAREZ VERDUGO, *La Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea*, Dykinson, 2003; R. GARCÍA PÉREZ, *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED, 2003; y N. FERNÁNDEZ SOLA, “La política de seguridad y defensa como elemento constitucional de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº2, 2003, en [www.iustel.com/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_revistas=13&id\\_noticia=1341&id\\_categoria=333](http://www.iustel.com/revistas/detalle_revista.asp?id_revistas=13&id_noticia=1341&id_categoria=333).

<sup>9</sup> Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003, Boletín UE, 2003, nº12, apartado 1.32, para.83-86. El propio Consejo Europeo le había encargado al Alto Representante de la PESC la formulación de una Estrategia de Seguridad para Europa, cuyo primer informe fue presentado en el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003. Cf. J. SOLANA, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Informe al Consejo Europeo de Salónica de 20 de junio de 2003, en [www.ue.eu.int/Pesc/default.asp?lang=es](http://www.ue.eu.int/Pesc/default.asp?lang=es); pero léase F. ARTEAGA MARTÍN, “La estrategia de seguridad de la Unión en perspectiva española”, *ARI (Real Instituto Elcano)*, nº6, octubre 2003, p.8.

<sup>10</sup> Véase en este sentido la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”, de 19 de noviembre de 2003 (COM (2003) 526), que proponía la colaboración con la ONU en dotar de relevancia a los objetivos e

ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales-, la lucha contra el terrorismo, y ciertas estrategias regionales de conjunto para Oriente Medio y Bosnia-Herzegovina.

Por otro lado, la Alianza Atlántica aprobó en abril de 1999 su vigente Concepto Estratégico en una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en Washington<sup>11</sup>. Este Concepto Estratégico venía a incidir en lo que ya hemos resaltado: aunque ha desaparecido la amenaza de una guerra a gran escala en Europa, han surgido riesgos nuevos no previstos, como tensiones generadas por graves dificultades políticas, económicas y sociales, o disputas de naturaleza territorial, religiosa o étnica, que pueden desembocar en conflictos en regiones periféricas que afecten a la seguridad euroatlántica. Así, el Concepto Estratégico de la OTAN llega a recoger una facultad no prevista por el propio Tratado del Atlántico Norte: se autoriza a la Alianza Atlántica a actuar sin mandato expreso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero respetando los propósitos y principios de la Carta de San Francisco<sup>12</sup>: se trataba de garantizar a la Alianza Atlántica las capacidades políticas y militares necesarias para permitirle abordar los desafíos del siglo XXI, pero respetando al mismo tiempo la Carta de Naciones Unidas, por lo que el Concepto Estratégico no deja de indicar la disposición de la Alianza Atlántica a colaborar con la ONU, con otras organizaciones internacionales, con Estados y con agrupaciones informales de Estados en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales desde la complementariedad y el refuerzo mutuo de sus acciones<sup>13</sup>.

El nuevo Concepto Estratégico de 1999 suponía una expansión del ámbito geográfico de actuación de la OTAN, de su función defensiva y de la relación que mantiene con Naciones Unidas. En cuanto al área operativa de la Alianza Atlántica, el Concepto Estratégico de 1999 la amplía pero sin definirla con precisión, refiriéndose en diversas ocasiones con ambigüedad calculada al "área euroatlántica" como el nuevo ámbito geográfico preferente de intervención de la OTAN<sup>14</sup>, pero no exclusivo, puesto que puede llevar a cabo operaciones armadas allí donde los Estados miembros de la Alianza sientan afectados sus intereses de seguridad. Además, el Concepto Estratégico de 1999 se refiere al principio de "seguridad cooperativa" con aquellos Estados con los que mantiene relaciones de cooperación y asociación. A partir del reconocimiento de la

---

instrumentos multilaterales, cooperar con la organización universal para alcanzar mayor fuerza y eficacia en los principales objetivos compartidos, y fomentar los valores e intereses de la UE en el marco de Naciones Unidas.

<sup>11</sup> Véase su texto en MINISTERIO DE DEFENSA, *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Madrid, 2000, pp.237-250.

<sup>12</sup> De esta forma, se daba carta de naturaleza a intervenciones militares como la de la Alianza Atlántica contra la República Federal de Yugoslavia con relación a Kosovo en la primavera de 1999. Véanse D.A. LEURDIJK, "NATO's Decisionmaking towards Air Strikes on Kosovo", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.5, n°6, 1999, pp.193-197; I.H. DAALDER, "NATO, the UN and the Use of Force", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.5, n°1-2, 1999, pp.27-35; pero véase P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional", *Meridiano CERI*, n°28, agosto 1999, pp.4-8.

<sup>13</sup> Véanse en este sentido los párrafos 12, 14, 25 y 31 del Concepto Estratégico de 1999.

<sup>14</sup> Concepto Estratégico de 1999, epígrafes 10 y 41.

responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>15</sup>, el Concepto Estratégico de 1999 señalaba como objetivo esencial de la OTAN la salvaguarda de la libertad y la seguridad de todos sus Estados miembros por medios políticos y militares<sup>16</sup>, para lo cual ha de desarrollar cinco tareas fundamentales: aportar la base indispensable de un entorno euroatlántico seguro y estable; servir de foro transatlántico esencial para las consultas entre los Estados aliados; ejercer la disuasión y defensa de cualquier Estado miembro frente a toda amenaza de agresión; estar preparada para contribuir, por consenso y caso por caso, a la prevención de conflictos, e implicarse activamente en la gestión de crisis, incluidas las operaciones de respuesta; y fomentar una relación de amplia asociación, cooperación y diálogo con otros países de la región euroatlántica<sup>17</sup>. Por ello, el Concepto Estratégico vigente ha venido a consagrar el propósito de la OTAN de defender los valores democráticos en todo el entorno euroatlántico, dentro y fuera de las fronteras de sus Estados miembros, haciendo necesarias dos nuevas funciones: participar en "la prevención eficaz de los conflictos" y en "la gestión de las crisis"; y fomentar una comprehensiva relación con otros países del área euroatlántica en orden a lograr un marco estable de seguridad<sup>18</sup>.

Con objeto de cumplir esas nuevas funciones, y previa adopción de una decisión específica para cada supuesto en el marco del compromiso con la Carta de Naciones Unidas, el Concepto Estratégico de 1999 ha habilitado a la OTAN para emprender operaciones militares de respuesta ante crisis no contempladas en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, pese a superar por tanto el ámbito tradicional de la legítima defensa colectiva<sup>19</sup>. Y a la hora de materializar estas nuevas y expandidas funciones, la Alianza Atlántica ha de contar con la voluntad política y la capacidad militar requerida, a partir de los principios de solidaridad aliada y unidad estratégica<sup>20</sup>.

Pues bien, volviendo al texto de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, ésta menciona los cambios producidos en el escenario estratégico en los últimos años para indicar la necesidad de planteamientos novedosos y cambios de mentalidad en la política de seguridad, especialmente en relación con la gestión de crisis y resolución de conflictos y la necesidad de adaptación de las Fuerzas Armadas según las circunstancias de cada momento.

<sup>15</sup> Epígrafe 15 de la Parte II del Concepto Estratégico de 1999, de conformidad con el artículo 7 del propio Tratado del Atlántico Norte.

<sup>16</sup> Epígrafe 6 -Parte I- del Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica.

<sup>17</sup> Concepto Estratégico de 1999, Parte I, epígrafes 6 y 10.

<sup>18</sup> Apartado 10 -Parte I- y puntos 31-38 -Parte III- del Concepto Estratégico de 1999.

<sup>19</sup> Para una crítica de este alcance de las competencias de la OTAN véanse A. REMIRO BROTONS, "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", R.E.D.I., vol.51, nº1, 1999, p.47 y ss.; P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional", Meridiano CERI, nº28, agosto 1999, p.8; C. RAMÓN CHORNET, "La OTAN, vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del "nuevo concepto estratégico" acordado en Washington", ADI, vol.15, 1999, p.376 y ss.

<sup>20</sup> Véanse los párrafos 4, 26, 28, 29, 41 y 46 del Concepto Estratégico de 1999.



A continuación, la Directiva expone el marco de la seguridad y la defensa de España, haciendo hincapié en Europa como nuestra área de interés prioritario, resaltando el compromiso de nuestro país con el impulso de una auténtica política europea de seguridad y defensa, el respaldo a las iniciativas para lograr una defensa común, la colaboración precisa para que la Unión Europea se dote de las capacidades civiles y militares que le permitan intervenir de forma activa y autónoma en la prevención y resolución de conflictos, y en la preservación de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Debemos recordar en este punto la reciente creación en el seno de la UE de la Agencia Europea de la Defensa mediante la Acción Común 2004/551/PESC, de 12 de julio de 2004<sup>21</sup>, actuando así de acuerdo con el Tratado Constitucional (arts. I-41.3 y III-311.2). En concreto, esta Agencia ha sido creada en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (art.1.1 de la citada Acción Común), y actúa con sede en Bruselas bajo la autoridad del Consejo y en apoyo de la PESC y de la PESD (art.1.2 y 1.3). Su misión consiste en asistir al Consejo y a los Estados miembros para mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD, pero sin afectar a las competencias nacionales de defensa de los Estados miembros (art.2). La propia Directiva de Defensa Nacional 1/2004 nos advierte de la necesidad de estar preparados para participar, si así fuese decidido, en el desarrollo de capacidades militares más exigentes y en la adquisición de compromisos más vinculantes, con arreglo al texto del Tratado Constitucional de la Unión Europea; es decir, que la actual DDN viene a ratificar el proceso europeo puesto en marcha.

Asimismo, esta Directiva recuerda que España es un aliado firme y comprometido de la Alianza Atlántica y que mantiene una relación estrecha y consolidada con Estados Unidos, a la par que enmarca el Mediterráneo e Iberoamérica como áreas preferentes para España.

¿Cómo se articula la respuesta española? Nuestra acción exterior debe respetar la legalidad internacional como medio para la resolución de conflictos y reconocer a Naciones Unidas como organización responsable de la paz y la seguridad internacionales. Además, España se compromete a cumplir las obligaciones contraídas con organizaciones internacionales como la Unión Europea, la OTAN y la OSCE. El resultado es que la actuación de las Fuerzas Armadas en el exterior se encuadrará en un multilateralismo eficaz, que precisa el cumplimiento de las dos siguientes condiciones: una decisión previa de Naciones Unidas o, en su caso, de otra organización internacional de la que España forme parte; y que la decisión cuente con la participación activa del Parlamento, todo ello sin perjuicio del ejercicio de la legítima defensa individual o colectiva. De ahí que la concepción estratégica española deba estar basada tanto en el mantenimiento de una capacidad defensiva propia -que sirva como factor de disuasión-, como en la defensa colectiva y en la seguridad compartida con nuestros socios y aliados. Todo esto requiere nuevas capacidades, estructuras y procedimientos de actuación, y ha de fijarse el nivel de ambición militar, esto es, el grado de esfuerzo que España está dispuesta a realizar para atender los objetivos arriba citados. De ahí

---

<sup>21</sup> DOUE L 245, de 17 de julio de 2004, pp.17-28.

surge el motivo de la promulgación de esta nueva Directiva de Defensa Nacional 1/2004 para orientar el desarrollo de la política de defensa española durante la presente Legislatura.

Por tanto, el objeto de esta Directiva consiste en establecer las líneas generales de actuación de la política de defensa y las directrices para su desarrollo, “con el fin de garantizar la defensa de España, colaborar a la seguridad de los españoles y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales”. Con respecto a las líneas generales de actuación de la política de defensa, éstas son cinco: consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento de la acción exterior; la transformación de las Fuerzas Armadas para adaptarlas a las circunstancias y necesidades de cada momento; la asunción solidaria de los compromisos en el ámbito de la seguridad compartida y de la defensa colectiva; apoyo firme a un sistema multilateral eficaz para la resolución de conflictos, con respeto absoluto a las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; y la participación activa del Parlamento en el debate de las grandes cuestiones de política de defensa, con búsqueda del respaldo parlamentario a las decisiones del Gobierno sobre la participación militar en operaciones en el exterior.

La presente Directiva de Defensa Nacional 1/2004 presenta un conjunto de directrices para el desarrollo de la política española de defensa: así, en el ámbito internacional, se trataría en primer lugar de impulsar la Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, mediante el compromiso con el Objetivo Global de Helsinki 2010, el desarrollo de los Grupos Tácticos, el Plan de Acción Europeo de Capacidades y la Agencia Europea de Defensa; la segunda y tercera directrices en este ámbito consisten en participar activamente en las iniciativas de la OTAN, en concreto en el Compromiso de Capacidades de Praga y en la Fuerza de Respuesta, así como potenciar las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN; igualmente, se pretende contribuir a aumentar la seguridad en el Mediterráneo en el marco más amplio del Proceso de Barcelona y el Diálogo Mediterráneo de la Alianza Atlántica; y las tres últimas directrices en el plano internacional pasan por privilegiar una relación sólida y equilibrada con Estados Unidos -sobre la base del Convenio de Cooperación para la Defensa, y los objetivos y fines de la Declaración Conjunta de 11 de enero de 2001-, estrechar las relaciones en esta materia con los países iberoamericanos, e intensificar la diplomacia de defensa.

En el ámbito nacional, las directrices que marca la DDN están distribuidas en tres apartados, sobre la organización de la defensa, la transformación de las Fuerzas Armadas y la cooperación con otros organismos. Con respecto al primer apartado, las directrices diseñadas se refieren a la elaboración de una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la reestructuración del Estado Mayor de la Defensa y la creación de una Fuerza Conjunta de Reacción Rápida. En cuanto al segundo apartado, se pretende definir el modelo de las Fuerzas Armadas para hacerlas más móviles, flexibles y aptas para la acción conjunta, así como impulsar la transformación de dichas Fuerzas Armadas con arreglo al nuevo modelo; establecer, con la aprobación del Gobierno, el nivel de ambición militar en la presente legislatura, incluyendo la concreción sobre el número de operaciones en el exterior en las que se podría participar simultáneamente;

desarrollar un modelo realista de profesionalización y determinar los efectivos de acuerdo con el modelo de Fuerzas Armadas, las previsiones demográficas y las posibilidades financieras; reformar la carrera militar y mejorar el equipamiento para aumentar la eficacia operativa; fomentar la investigación, desarrollo e innovación en este ámbito para mantener un nivel tecnológico elevado; y mantener un incremento presupuestario sostenido. Por último, con respecto a la cooperación con otros organismos, las directrices se centran en desarrollar un nuevo sistema nacional de gestión de crisis para reemplazar al anterior sistema preventivo de la defensa; lograr una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares participantes en misiones de asistencia humanitaria, de gestión de crisis o de apoyo a autoridades civiles; colaborar en el sistema de protección civil; y elevar el nivel cultural en seguridad y defensa de la sociedad española.

#### **IV. CONCLUSIONES**

A pesar de las expectativas que abre la nueva DDN 1/2004 y de la necesidad de su creación para adecuar la realidad de la actual legislatura a los retos planteados a la seguridad nacional e internacional, debemos reconocer no obstante que este instrumento cuenta *per se* con algunos rasgos que constriñen su alcance real. Ciertamente la DDN es firmada por el Presidente del Gobierno y podría ser contemplada como el marco natural estratégico de la seguridad nacional española, pero la propia naturaleza evidentemente sectorial del documento en cuestión parece contradecir esa pretensión comprensiva y global, pues es un documento elaborado por un único departamento ministerial, el Ministerio de Defensa y, por ello, se ajusta a su estricta perspectiva e intereses: la visión sobre la seguridad que se deduce de la Directiva de Defensa Nacional se encuentra limitada básicamente al papel desempeñado por las Fuerzas Armadas, lo que contradice cualquier intento de concebir la seguridad de un modo más global, como fruto de la labor coordinada de diferentes departamentos ministeriales y de diversos vectores de la sociedad.

La Directiva de Defensa Nacional queda lastrada por tanto por su carácter sectorial pues sirve sobre todo para la planificación militar, que se impone de hecho a la otra meta que teóricamente pretende alcanzar este documento, cual sería servir como plan general de la defensa nacional en cuanto recopilación de las aportaciones de todos los departamentos de la administración. En consecuencia, el carácter restrictivo de la trascendencia real de la DDN hace que este documento resulte insuficiente para abordar por sí solo todas las necesidades de la seguridad, y dificulta sobremanera su proyección pública ya que su impacto en los medios de comunicación y en la opinión pública siempre ha sido muy escaso.