

MIQUEL ÀNGEL LLAUGER

# La política de defensa en España: cambios y desafíos

*Tras la llegada al poder del Gobierno socialista en las elecciones de marzo de 2004, la orientación de la política de defensa española ha sufrido algunos cambios. Las doctrinas de seguridad y defensa perfiladas durante el Ejecutivo encabezado por José María Aznar se inspiraron en sus homólogas estadounidenses, diseñadas por los "neocon" de la Administración Bush. La Directiva de Defensa Nacional que promulgó el presidente José Luis Rodríguez Zapatero en 2004 y el proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN) tratan, en algunos de sus puntos, de rectificar los excesos del Gobierno del Partido Popular y reflejan un mayor compromiso con la legalidad internacional. Sin embargo, aún están lejos de constituir un planteamiento alternativo de la seguridad.*

La etapa del Gobierno del Partido Popular se caracterizó, en lo referente a las doctrinas de seguridad y defensa, por un fuerte giro hacia planteamientos inspirados en los *neocon* estadounidenses. El 20 de octubre de 2003, el entonces presidente del Gobierno, José María Aznar, pronunciaba un discurso ante el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) que puede considerarse como su testamento político en materia de defensa. El texto expone de manera sintética hacia dónde quería llevar la política exterior española el ex presidente.<sup>1</sup> Sus ideas principales eran las siguientes:

- La alineación incondicional y acrítica con EEUU, que lleva a rechazar cualquier idea de que Europa pueda ejercer algún papel de equilibrio respecto a la superpotencia.

---

<sup>1</sup> Publicado en *Revista Española de Defensa*, octubre de 2003.

Miquel Àngel Llauger es licenciado en Filología Catalana, profesor de Enseñanza Secundaria, especialista en Desarrollo Humano y miembro de *Oikos*, entidad dedicada a la sensibilización y el estudio de cuestiones de paz y equidad

- El terrorismo internacional como la gran amenaza del momento actual.
- La fuerza militar determina el lugar que un país ocupa en el mundo, y de ahí la preocupación por la modernización tecnológica y la apuesta por el aumento del gasto militar.
- La proyección hacia el exterior implica una política de defensa centrada en las misiones fuera del territorio nacional. En palabras de Aznar, hay que “diferenciar menos lo interior y lo exterior”.
- La necesidad de “acciones de carácter anticipatorio”, una clara referencia a los ataques preventivos que predica la Administración Bush.
- Una militarización cultural que se traduce en la preocupación por mejorar “la débil conciencia nacional de la defensa” de la población española.

El discurso del ex presidente ante el CESEDEN tiene un marcado carácter programático de cara a una nueva etapa de Gobierno del Partido Popular. Pese a ello, no hace otra cosa que dar algunos pasos más en la configuración de nuevas doctrinas defensivas que ya había ido marcando durante los años anteriores. Estas nuevas doctrinas no se habían quedado en el discurso ideológico, sino que fueron plasmadas en textos editados en papel oficial. En este sentido, son particularmente relevantes la Directiva de Defensa Nacional del año 2000 y la Revisión Estratégica de la Defensa (RED).

La Directiva de Defensa Nacional, que es promulgada por el presidente del Gobierno cada cuatro o cinco años, es el instrumento básico de determinación de las prioridades y la orientación de la política de defensa. La Directiva de 1996 ya avanza en la idea de la participación en organismos internacionales como eje de la política de defensa.<sup>2</sup> Este planteamiento se acentúa en la Directiva de 2000,<sup>3</sup> que reconoce la deuda con el “concepto estratégico aliado” (es decir, la nueva estrategia adoptada por la OTAN en 1999)<sup>4</sup> y que habla de las Fuerzas Armadas “como instrumento de la acción exterior de estado”.

La propia Directiva establece la necesidad de abordar una Revisión Estratégica de la Defensa (RED), un texto mucho más detallado, aprobado por el Parlamento (con el consenso del PSOE) y elaborado con la colaboración de una compleja red de grupos de trabajo.<sup>5</sup> La RED, en la línea de las Directivas de 1996 y 2000, subraya la internacionalización de la defensa, a pesar de que las menciones a Naciones Unidas no llegan a 10 en las más de 300 páginas del texto. En cambio plantea una política exterior que gira en torno a un doble eje europeísta-atlantista, una formulación que Aznar preferiría desequilibrar hacia el atlantismo. La RED se hace eco de la concepción del terrorismo internacional ligado a los “Estados fallidos” (suavización de los *rogue states* o “Estados parias” de la Administración Bush) como la nueva gran amenaza, y acentúa la importancia de la proyección, es decir, de la actuación en el exterior. La RED también recoge otra huella doctrinal

<sup>2</sup> Directiva de Defensa Nacional 1/1996, de 20 de diciembre.

<sup>3</sup> Directiva de Defensa Nacional 1/2000, de 1 de diciembre.

<sup>4</sup> *El concepto estratégico de la OTAN*, en: [http://www.mde.es/ficheros\\_fi/concepto.pdf](http://www.mde.es/ficheros_fi/concepto.pdf)

<sup>5</sup> *Revisión Estratégica de la Defensa*, en: <http://www.mde.es/download/red.pdf>

procedente del otro lado del Atlántico: ligar la política de defensa a los intereses económicos y a la promoción de la industria armamentística.

La influencia de los *neocon* que controlan la Administración Bush está presente en la propia concepción del texto. La RED es algo así como la traslación a España de la Estrategia de Seguridad Nacional en la que EEUU ha fijado sus ideas acerca de los “Estados parias”, los ataques preventivos o la utilización de la fuerza militar para defender su particular visión del mundo como un gran mercado libre.<sup>6</sup> El Partido Popular también se inspiró en EEUU a la hora de diseñar un entramado de entidades dedicadas a la creación de doctrina. Si los *think tanks* como *The Project for a New American Century* o *The Heritage Foundation* han tenido un papel importantísimo en el pensamiento *neocon*, en la configuración de la doctrina del Partido Popular y de su Gobierno ha habido entidades que han jugado un rol similar. Las principales son la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) –ligada al PP y presidida por Aznar–, el Grupo Español de Estudios Estratégicos (GEES), entidad privada, y el Real Instituto Elcano, de carácter oficial pero con un patrocinio importante de algunas de las principales empresas privadas españolas, incluyendo algunas que fabrican armamento. Cada una en su papel –más moderado o más radical–, estas entidades, entre las que se repiten constantemente los nombres de los colaboradores, han sido los “laboratorios de ideas” sobre defensa y política exterior en los que se ha basado el Partido Popular.

## **Cambio de Gobierno y nueva Directiva de Defensa Nacional**

El 14 de marzo de 2004 se celebraron en España unas elecciones generales en las que las cuestiones de política exterior adquirieron una relevancia mayor que la de comicios anteriores. La importancia que tuvo la participación española en la guerra de Irak en esas elecciones está en la mente de todos. La voluntad del nuevo Gobierno de mostrar un cambio de dirección en política exterior fue también patente. En su discurso de investidura, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero ya expuso su propósito de que la participación española en misiones militares en el exterior se acordara con la autorización del Parlamento, y el primer gesto relevante de su acción de gobierno fue el regreso de las tropas desplegadas en Irak.

En diciembre de 2004, Zapatero promulgó una nueva Directiva de Defensa Nacional en la que se puso de manifiesto tanto un giro en la orientación de la defensa como las limitaciones de esa voluntad de cambio.<sup>7</sup> La nueva Directiva plasma la doctrina del nuevo Gobierno en materia de defensa y constituye una especie de rectificación de los excesos del Ejecutivo anterior con algunos avances

*La RED  
recoge otra  
huella  
doctrinal  
procedente  
del otro lado  
del Atlántico:  
ligar la  
política de  
defensa a los  
intereses  
económicos y  
a la promo-  
ción de la  
industria  
armamen-  
tística*

<sup>6</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

<sup>7</sup> Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre, en: [http://www.med.es/descarga/ddn\\_2004.pdf](http://www.med.es/descarga/ddn_2004.pdf)

en la afirmación de la legalidad internacional. Sin embargo, supone un cambio menos radical de lo que algunos gestos políticos indican y se sitúa en una convencional ortodoxia atlantista, lejos de lo que sería una apuesta ambiciosa por un planteamiento alternativo para la construcción de la paz.

La Directiva recoge algunos de los puntos doctrinales que se han convertido en moneda corriente en cualquier documento de EEUU, la OTAN o la Unión Europea. Así, el terrorismo internacional, y su posible utilización de armas de destrucción masiva, es la amenaza principal del momento, y la política de defensa ha de orientarse hacia la acción en el exterior en el marco de operaciones multilaterales que deben ser rápidas y contundentes. Los planteamientos de seguridad humana (ligar la seguridad al desequilibrio Norte-Sur) o la dimensión ambiental de la seguridad –cuestiones muy asumidas en la literatura de las agencias humanitarias y de cooperación de Naciones Unidas– siguen siendo ajenos a los documentos oficiales sobre defensa, pues la seguridad compartida es entendida de manera *sui generis*.

La Directiva contiene una enfática afirmación sobre “el respeto escrupuloso a la legalidad internacional” y la ONU “como organización responsable de velar por la paz y la seguridad internacionales”. Pese a ello, la actuación de las Fuerzas Armadas en el exterior debe hacerse cuando haya una decisión de Naciones Unidas “o, en su caso, otra organización multilateral de las que España forma parte”. Esto significa que sigue habiendo cobertura legal para acciones al margen de la ONU. La Directiva mantiene el equilibrio entre la vocación europeísta y la fidelidad atlantista que recogía la RED. Por una parte, “somos Europa y nuestra seguridad está indisolublemente ligada a la del continente”; por otra, “España es un aliado firme y claramente comprometido con la Alianza Atlántica”.

Finalmente, cabe señalar que la Directiva recoge explícitamente la intención de aumentar los presupuestos de defensa, alegando que, durante esta legislatura, hay que mantener “un incremento presupuestario sostenido de entidad no inferior al experimentado entre los años 2003 y 2005”. Este propósito de dedicar más recursos se apoya a menudo en la coartada de mejorar la capacidad militar europea. De hecho, la intención de aumentar el potencial militar español en el marco de un incremento de la capacidad militar europea aparece con frecuencia en escritos de destacados miembros del PSOE.<sup>8</sup>

## La nueva LODN y las misiones militares en el exterior

En septiembre de 2005, el Congreso de los Diputados aprobaba el proyecto de una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN),<sup>9</sup> pendiente aún de su paso por el Senado. Las condiciones de participación de las Fuerzas Armadas en misiones en el exterior ha sido la cuestión que más interés informativo ha suscita-

<sup>8</sup> Ver Joaquín Almunia, “El precio de una ambición”, *La Vanguardia*, 30 de abril de 2003, y Enrique Barón, “La UE en la difícil posguerra”, *El País*, 11 de abril de 2003.

<sup>9</sup> El texto aprobado por el Congreso y remitido al Senado se encuentra en el *Boletín General de las Cortes Españolas. Senado*, de 26 de septiembre de 2005, en: <http://www.congreso.es/>

do y constituye la principal novedad de la ley. La LODN, en tanto que persigue el objetivo de “regular la defensa nacional y establecer las bases de la organización militar”, supone la materialización de una manera de concebir la defensa.

Durante la tramitación de la ley, miembros de colectivos pacifistas solicitaron cambios en el articulado, que en lo esencial apenas se ha modificado respecto de lo inicialmente aprobado en el Consejo de Ministros. Un buen ejemplo es el manifiesto promovido por la *Fundació per la Pau y Justícia i Pau*, que ha sido firmado por más de 20 entidades de Cataluña.<sup>10</sup> El texto apuesta por una legislación que incluya una renuncia explícita a la guerra y al uso de la fuerza militar en la resolución de conflictos, y que parta de una concepción de la seguridad que tenga en cuenta amenazas como la pobreza o la injusticia, que no deben abordarse con medios militares. En el manifiesto también se hace referencia a cuestiones como el mantenimiento de una jurisdicción militar separada de la civil y la falta de regulación de la utilización del territorio español o de bases militares en España por parte de fuerzas extranjeras, dos aspectos sobre los que el proyecto de ley aprobado por el Congreso no ha introducido modificaciones. Parece evidente que la LODN queda lejos de lo que sería un genuino planteamiento alternativo de la seguridad.

Respecto de las misiones en el exterior, dos son las cuestiones principales. Por una parte, la “participación activa del Parlamento” (según la expresión de la nueva Directiva) a la hora de tomar decisiones sobre la intervención de las Fuerzas Armadas españolas en misiones fuera del territorio nacional. Ésta es una medida de calado político que trata de responder a las críticas que recibió la participación española en la última guerra de Irak, decidida sin consultar con el Parlamento y con una abrumadora mayoría de la población en contra. El actual Gobierno ya tuvo ocasión, en la sesión parlamentaria celebrada el 6 de julio de 2004, de ponerla en práctica: Zapatero defendió ante el pleno del Congreso la ampliación de la presencia de tropas españolas en Afganistán (principalmente un contingente para facilitar el proceso de elecciones presidenciales) y el envío de tropas en misión humanitaria a Haití. Ambas decisiones fueron aprobadas por el Parlamento.

Más adelante, en junio de 2005, se propuso en el Congreso —concretamente a la Comisión de Defensa y con la presencia del ministro José Bono— un nuevo envío de tropas a Afganistán para un proceso de elecciones al Parlamento y la incorporación de España a la vigilancia efectuada por la OTAN en el espacio aéreo de los países bálticos.

Otorgar un papel al Parlamento a la hora de decidir actuaciones en el exterior confiere a la política de defensa un plus de legitimidad democrática. Además, el proceso de elaboración legislativa ha mejorado el texto inicial aprobado en el Consejo de Ministros, que dejaba esa “participación activa” en el nivel de “examen” y de “consulta previa”. Sin embargo, el texto aprobado por el Congreso de los Diputados habla de “autorización” al establecer, en su artículo 17, que “para ordenar operaciones exteriores que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno realizará una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados”.

---

<sup>10</sup> Se puede consultar en: <http://www.fundacioperlapau.org/>

*La actual política exterior y de defensa del Gobierno español supone un cambio respecto de la sumisión a EEUU y la falta de compromiso con la legalidad internacional*

La negociación con los grupos parlamentarios de izquierda con el fin de conseguir los apoyos necesarios para aprobar la ley no ha sido ajena a estas mejoras. A pesar de ello, el artículo deja un margen para que, en situaciones que requieran respuesta inmediata o de urgencia, la consulta parlamentaria se realice *a posteriori*. Por otro lado, no recoge la demanda de algunos grupos parlamentarios y colectivos pacifistas de que esa exigencia de aprobación parlamentaria se haga extensiva a la utilización de instalaciones militares en territorio español por ejércitos extranjeros.

La segunda cuestión referida a las misiones en el exterior es la necesidad de que se ajusten a la legalidad internacional. También en este caso hay un importante componente político de rechazo a una participación en la guerra de Irak que buena parte de la opinión pública consideraba ilegal. En su discurso de julio de 2004, el presidente del Gobierno se comprometió a una nueva orientación en el envío de tropas a Afganistán y Haití. En esta ocasión, Zapatero subrayó la cobertura legal de las dos operaciones. Sin embargo, la LODN supone, en este aspecto, un avance que se ha quedado a medio camino como consecuencia de una Directiva de Defensa Nacional que habla más de la OTAN y de la Unión Europea que de la inserción de la defensa en un sistema legal internacional en el que la Carta de Naciones Unidas sea la verdadera Carta Magna y en el que la ONU constituya la fuente de legitimidad.

El proyecto de LODN establece en su artículo 19 que las Fuerzas Armadas podrán realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España con la condición de “que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.” Es decir, la autorización de la ONU no es un requisito imprescindible en todos los casos, pues puede ser sustituida por una petición expresa del Gobierno del país donde se intervenga o por acuerdos de la OTAN o de la Unión Europea. A continuación, el mismo artículo expresa la condición de que esas misiones “sean conformes con la Carta de Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento”. Pero este requisito resulta aún más vago y no supone un obstáculo insalvable para la participación en misiones de la Unión Europea o de la OTAN que no tengan la cobertura explícita de Naciones Unidas.

### **Nuevos retos para el pacifismo**

La actual política exterior y de defensa del Gobierno español supone un cambio respecto de la sumisión a EEUU y la falta de compromiso con la legalidad internacional que caracterizó la de la etapa anterior. La nueva Directiva de Defensa Nacional hace más hincapié en esa legalidad, y la LODN introduce mejoras significativas en cuanto a las condiciones en las que las Fuerzas Armadas españolas pueden participar en misiones en el exterior.

El pacifismo ha de saludar esos avances, pero a la vez debe ser capaz de llamar la atención sobre el camino que aún falta por recorrer hacia un verdadero planteamiento alternativo de la seguridad. La opinión pública tiene que comprender que un mundo más seguro implica reparar el desequilibrio Norte-Sur; que existe la dimensión ambiental de la seguridad; que se debe poner énfasis en la prevención de conflictos y no en la mejora de la capacidad militar; y que el sistema internacional dista mucho de ser el entramado que pueda proporcionar bienestar y seguridad a todos los países. El pacifismo tiene ante sí, como ha tenido siempre, retos que le obligarán con frecuencia a avanzar a contracorriente.