

Treinta años de política de defensa



Fernando López del Pozo
Director general de Política de Defensa

ESTE artículo aborda de manera sucinta la evolución de la Política de Defensa en nuestra historia reciente; algo más de treinta años. Veremos que las grandes líneas se mantienen constantes y los cambios acaecen por efecto de la situación internacional y de la propia evolución, tanto de nuestra sociedad, como de nuestras Fuerzas Armadas. Y es que, la política de Defensa es una política de Estado y su finalidad, explicitada en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, que abarca desde la protección del conjunto de la sociedad y la garantía de la independencia e integridad territorial de España, hasta el objetivo de contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, no puede sufrir grandes variaciones.

PUNTO DE PARTIDA

Lo que ha ocurrido durante estos últimos treinta años no se explica sin mencionar la Transición. Este es el momento de auténtica ruptura y, en él, identificamos cuatro objetivos en la política de defensa de aquel momento sobre los que se ha construido el edificio que hoy disfrutamos. El primero fue, sin duda, el lograr la plena integración en la realidad europea y atlántica. Un régimen democrático nos abría las puertas tanto a la OTAN como a la Comunidad Económica Europea. La entrada en la OTAN no gozaba del consenso entre los partidos políticos, sin embargo, pronto quedó claro que las esperanzas de una rápida integración en las instituciones europeas y una relación más equilibrada con Estados Unidos dependían, primero, de la membresía en la Alianza.

El segundo fue la resolución del percibido como «problema militar», transformando unos ejércitos con años de tradición intervencionista en la gobernanza del país, en unas Fuerzas Armadas modernas, respetuosas de los poderes civiles y eficaces para apoyar la acción exterior del estado.

El tercero fue la identificación de los principales riesgos y amenazas a los que se enfrentaba la nueva democracia. Tras la crisis del Sáhara de 1975, existía el convencimiento de que algo similar podría repetirse en nuestras ciudades del Norte de África. Y el cuarto y último se fijó en el mantenimiento y mejora de relaciones con Hispanoamérica.

Estos cuatro objetivos se enmarcaban en una definición estratégica de España como potencia europea de tamaño medio, ansiosa por ser parte de los dos grandes clubes europeos, la OTAN y la UE, con un muy especial vínculo con Estados Unidos, interés prioritario en cuestiones de seguridad en el norte de África y el Mediterráneo, y estrechos vínculos históricos y culturales con Iberoamérica.

El primer objetivo se logró plenamente en la década de 1980. En 1981, el gobierno inició negociaciones para unirse a la OTAN y España se convirtió en un Aliado en 1982, sin formar parte de su estructura militar. Esto supuso la no participación en muchas de las decisiones clave de la Alianza y moderó el efecto modernizador que se esperaba que la OTAN tuviera sobre las Fuerzas Armadas españolas, pero, indudablemente, ¡Ya estábamos dentro!

En enero de 1986 se logró la membresía en la Comunidad Económica Europea, lo que constituyó un respaldo definitivo para el regreso pleno a los asuntos europeos.

Somos un proveedor de seguridad con un modelo propio y definido



Para resolver el «problema militar», una de las primeras medidas adoptadas fue la unificación de los tres ministerios militares en un Ministerio de Defensa poblado con civiles y militares. Las nuevas reformas, y la cuestión esencial del control civil sobre las instituciones militares, quedaron reflejadas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 6/80.

El intento de golpe de estado de 1981 significó un evidente retroceso y en 1984 la Ley de 1980 fue ligeramente modificada (1/1984) para fortalecer la autoridad sobre los ejércitos, tanto del presidente del Gobierno como del ministro de Defensa. Las nuevas leyes también incluyeron la figura del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) como máxima autoridad militar de las Fuerzas Armadas.

Los otros dos objetivos, la mirada al Mediterráneo y a África y la atención a Hispanoamérica, los veremos siempre presentes a lo largo de los años, pero con diversa intensidad.

Con las estructuras creadas en 1980 y 1984, el gobierno aprobó la primera Directiva de Defensa Nacional en 1984. Las dos primeras Directivas fueron clasificadas y no accesibles al público, pero una de sus más notables consecuencias fue la renegociación de nuestra alianza con los Estados Unidos. España dejaba ver su vocación de proveedor de seguridad y de Aliado fiable y sólido.

El apoyo logístico a Washington en la guerra contra Irak en 1991 dio paso al despliegue de una fuerza militar (no solo observadores) en el norte de Irak para proteger a la minoría kurda (operación *Proponer Confort*). En efecto, hasta ese momento, nuestras operaciones en el exterior, realizadas en el marco de la ONU, habían consistido en observadores y en apoyo por el transporte; en Angola (UNAVEM) y Namibia (UNTAG), respectivamente. Mediante observadores voluntarios en ONU llegamos a jugar un papel decisivo en los procesos de paz

centroamericanos (ONUCA y ONUSAL, 1992-1995), mientras que tropas españolas de las unidades que teníamos entonces de voluntarios, Legión y Paracaidistas, desplegaron en Bosnia-Herzegovina como parte de la misión UNPROFOR de la ONU en 1992. Esta apertura, en cumplimiento del objetivo de contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacional, puso de manifiesto que las Fuerzas Armadas eran una herramienta eficaz en la acción exterior, pero también dejó ver las carencias que impedían que su acción fuera sostenible.

En 1991 la oposición al servicio militar obligó a reducirlo a nueve meses, lo que afectó considerablemente a la operatividad de las Fuerzas Armadas. El movimiento de objetores de conciencia siguió creciendo, surgiendo un movimiento de «insubmisión» mucho más radical. En este contexto apareció la Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 1992, la primera sin clasificación de seguridad. Señalaba tres ámbitos de acción para las FAS: el ámbito nacional centrado en la defensa del territorio y la soberanía, que requiere ciertas capacidades autónomas ante riesgos no compartidos; el ámbito de la defensa colectiva, que implica contribuciones a la OTAN, y el ámbito de la seguridad colectiva bajo el paraguas de la UE y las Naciones Unidas.

La DDN de 1992 fue relevante por señalar un problema esencial de la sociedad española en materia de Seguridad y Defensa: el desinterés de los españoles por la Defensa. Los motivos de esa indiferencia podían obedecer a razones históricas o a la existencia de un sentimiento de seguridad y ausencia de amenazas exteriores bien instalada.

LA SEGUNDA TRANSICIÓN

Con el gobierno de 1996, y su Directiva de Defensa Nacional de este año, nació un modelo de reclutamiento voluntario y de ejército profesional. El objetivo era poner fin a la situación creada por la objeción

ANÁLISIS

de conciencia y la insumisión, pudiendo disponer de unas Fuerzas Armadas mejor adaptadas a las tareas exteriores. La modernización del equipamiento iba ligada a la profesionalización. Ambos tuvieron éxito, aunque con dificultades considerables.

Hubo problemas para reclutar un número suficiente de personal, y se incrementó progresivamente la presencia de la mujer en las Fuerzas Armadas, iniciada en 1988. Para la renovación de equipos y sistemas de armamento, se optó por un sistema de créditos del Ministerio de Industria, a reembolsar por Defensa, que fue fuente de problemas de financiación posteriores.

En 1999 se anunció la integración de España en la estructura militar de la OTAN, lo que no sentó bien a la relación con Francia que no se integraría en la estructura militar hasta diez años después.

En 2002, la crisis de Perejil puso de manifiesto la tibieza de ciertos líderes europeos a la vez que la relevancia para nuestra seguridad de Estados Unidos que acabó mediando en el conflicto.

A partir de aquí, la política exterior se acercó más a los norteamericanos, abriendo el camino para que el Gobierno español apoyara la intervención estadounidense en Irak. Esto significó la ruptura con la posición franco-alemana, y además, tuvo consecuencias negativas en la opinión pública nacional. España seguía queriendo contribuir a la paz internacional, pero ahora lo hacía mirando a Washington en lugar de a París-Berlín.

REVISIÓN ESTRATÉGICA

Los principales objetivos de la siguiente Directiva, la del 2000, eran garantizar la seguridad y la defensa de España y la de nuestros aliados, incrementar la participación en organismos internacionales y promover la sensibilización en materia de defensa entre la población. Para desarrollarla se encomendó al Ministerio de Defensa la realización de una Revisión Estratégica, que tuvo lugar en 2002 y 2003 y que fue uno de los esfuerzos más importantes realizados para comprender el entorno estratégico de España, sus intereses, amenazas y opciones.

Sus conclusiones pusieron el acento en el fomento del multilateralismo y en la constatación de que España no tenía los recursos para abordar, por sí sola, los problemas de seguridad del nuevo siglo. Estas ideas han perdurado con nitidez. Se deseaba fomentar unas Fuerzas Armadas profesionales y bien equipadas, especialmente orientadas a la acción exterior. Además, hubo referencias a la necesidad de promover una cultura o conciencia de defensa entre la ciudadanía.

Desde el punto de vista geoestratégico, la Revisión constataba la buena integración de España en los mecanismos de seguridad y defensa de nuestro interés, aunque subrayaba la necesidad de atender más al Mediterráneo y al norte de África, mencionando los territorios españoles en África. Además, contemplaba ya el terrorismo transnacional como una amenaza principal y mencionaba como nuevos riesgos y amenazas los ciberataques y la desinformación.



Sin embargo, la Revisión Estratégica se centró en la reforma militar, ya que consideraba las numerosas carencias de las Fuerzas Armadas españolas como uno de los principales riesgos para la defensa de España.

La Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, aún vigente, consolidó una nueva estructura militar, explicitó las misiones de las Fuerzas Armadas, más allá de la misión que consagra el Artículo 8 de la Constitución y estableció un mayor control parlamentario y un marco legal más estricto para el despliegue de militares españoles en operaciones en el exterior.

El papel del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) se vio reforzado para convertir su cargo, por un lado, en el comandante militar de la estructura operativa de las FAS y, por el otro, en el principal asesor militar del ministro y el presidente del Gobierno. Además, su capacidad de mando quedó reforzada con la creación del Mando de Operaciones y la potenciación del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

Las grandes líneas de los siguientes años en estrategia y política de defensa quedaron reflejadas en dos directivas de defensa nacional, en 2004 y 2008.

La directiva de 2008 desarrolla por primera vez el concepto de diplomacia de defensa y profundiza en una cuestión que ya había sido señalada en la directiva de 2004: la integración progresiva de las estructuras de defensa en un sistema de seguridad más amplio y multidisciplinar, lo que daría lugar a la promulgación de la primera Estrategia de Seguridad Nacional, la del 2011, a la que siguieron las del 2013, 2017 y 2021. A partir de 2011, se hizo un esfuerzo por desarrollar el sistema de seguridad nacional, cuyo mayor exponente



NIDE

fue la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, que creó el esqueleto de dicho sistema, incorporando instrumentos como el Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Seguridad Nacional.

De la Directiva de Defensa Nacional de 2012 hay que destacar que pretende asegurar la fortaleza de España gracias a las propias capacidades de nuestras Fuerzas Armadas; supeditando nuestra pertenencia a OTAN y UE a la protección de los intereses españoles.

El foco se volvió hacia el Mediterráneo en general, pero especialmente hacia el Magreb, Oriente Medio y Sahel, sin dejar de citar a Iberoamérica y al Golfo de Guinea. El modelo de misión de entrenamiento se convirtió en un patrón para las operaciones de la UE en África en el que España comenzó a participar de forma muy activa, respondiendo al concepto de «defensa avanzada». Casi simultáneamente, en 2014, la ocupación rusa de Crimea y la guerra del Donbass comenzaron a provocar que la mirada de Europa se dirigiera al Este.

Aumentamos los despliegues aéreos para proporcionar policía aérea a los países Bálticos (el primer despliegue fue en 2006. Desde 2014 se ha desplegado todos los años), se incrementó la participación en las Fuerzas Navales Permanentes de la OTAN y, en 2017, por primera vez en la historia, unidades acorazadas y mecanizadas desplegaban en operaciones en Letonia, fuera del territorio nacional.

Las tensiones en Europa del Este obligaron a España a desviar una parte de su atención estratégica del escenario considerado como el prioritario para el interés nacional.

En los años 2020 y 2021, se dio un impulso a la elaboración de nuevos documentos estratégicos. En el 2020 se publicaron la nueva Directiva de Defensa Nacional, la correspondiente Directiva de Política de Defensa y, en el 2021, la Estrategia de Defensa Nacional, que continúan hoy vigentes.

Sus líneas básicas no han cambiado. El acento, ahora, se sitúa en nuestra apuesta por un multilateralismo eficaz, con una participación equilibrada entre Naciones Unidas, Unión Europea y OTAN, manteniendo como primer objetivo la seguridad de los ciudadanos, principalmente a través de la disuasión y estableciendo como prioridad la contribución a la paz internacional.

Los documentos presentan una visión de las Fuerzas Armadas centrada en los aspectos más humanitarios de sus operaciones, principalmente en lo que se refiere al apoyo a la población civil, la promoción del papel de las mujeres en la resolución de conflictos y la seguridad humana.

Esta visión se vio reforzada por la participación de nuestras Fuerzas Armadas en el apoyo a la población durante la pandemia de COVID-19, mejorando la imagen pública de las instituciones militares.

CONCLUSIONES

Es evidente que la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ha supuesto un *shock* para la seguridad europea y ha tenido un impacto significativo en la política de defensa española. Por un lado, el conflicto está demostrando que todavía es posible una gran guerra convencional en Europa. Por otro lado, la materialización de la amenaza real y masiva en Europa del Este, ha desviado nuevamente el interés estratégico europeo de nuestros escenarios prioritarios: el Mediterráneo y África.

Una vez más, la política de defensa española se debate entre mirar al Este, al Sur o al Oeste, pero, en cambio, si tiene clara su voluntad de ofrecerse al ámbito exterior como un socio responsable y solidario, plenamente comprometido con la paz y la mejora de la estabilidad global.

Somos un proveedor de seguridad con un modelo propio y definido, que se asienta en el respeto a la soberanía e idiosincrasia de los otros pueblos, en la empatía, en el trato con otras poblaciones y en el interés en la seguridad humana como elemento de prevención de conflictos.

*La política de
defensa tiene
por objetivo la
seguridad y el
bienestar de los
españoles*

Treinta años, y más, de política de defensa que ha tenido siempre por objetivo la seguridad y el bienestar de los españoles, pero con generosidad, con solidaridad, asumiendo la responsabilidad para con la paz que nos corresponde como españoles, por cultura centenaria y por pertenecer, en el concierto de las naciones, a una, que siempre queremos engrandecer más y que nos gusta llamar España.