

# La Directiva de Defensa Nacional 2020

## Una guía integral para el planeamiento de Defensa

**FEDERICO YANIZ VELASCO**  
*General (retirado)*  
*del Ejército del Aire*  
*Exdirector adjunto del EMI*

Desde la promulgación de la Constitución española el 27 de diciembre de 1978, la Directiva de Defensa Nacional es el documento de más alto nivel en el planeamiento de Defensa y ocupa, tras la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, un lugar preferente entre la normativa relacionada con política de Defensa. En la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005<sup>1</sup> se determinan las responsabilidades de las autoridades nacionales implicadas en la Defensa y las misiones y organización de las Fuerzas Armadas. La citada Ley Orgánica dispone que el presidente del Gobierno asume la dirección de la política de Defensa y la determinación de sus objetivos y le corresponde de forma específica la formulación de la Directiva de Defensa Nacional, que tradicionalmente se emite en cada legislatura y da inicio al proceso de planeamiento de la Defensa.

### UN DOCUMENTO ACTUAL

El 11 de junio de 2020, el presidente del Gobierno firmó la Directiva de Defensa Nacional 2020 (DDN 2020) en el complejo de la Moncloa. En su texto se establecen las líneas de actuación y los objetivos del Ministerio de Defensa para esta legislatura. Además, es el documento preliminar del ciclo planeamiento de la Defensa enraizado en la Ley de la Seguridad Nacional de 2015<sup>2</sup>



y en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN 2017). La DDN 2020 es la primera directiva, de esta categoría, derivada de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en el año 2017. La DDN anterior era del año 2012. Desde entonces, el escenario estratégico mundial ha cambiado de forma muy significativa; y en él conviven viejas y nuevas amenazas y desafíos a nuestra seguridad colectiva en el marco de un orden internacional cada vez más complejo y erosionado. En este nuevo contexto, las Fuerzas Armadas seguirán mejorando sus capacidades para garantizar una defensa eficaz frente a cualquier reto de seguridad de naturaleza militar que pueda cernirse sobre los españoles. La DDN 2020 ve la luz durante la crisis global de la COVID 19, que está afectando con gran dureza a España. Las Fuerzas Armadas, con la operación Balmis y otras actuaciones del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del han ayudado muy significativamente a los ciudadanos españoles.

En la introducción de la DDN 2020 se afirma que la defensa de España se fundamenta, tanto en las capacidades y fortalezas propias aportadas a la Seguridad Nacional, como en la práctica de un multilateralismo eficaz donde nuestros intereses y valores se vean defendidos y promovidos. Por ello, es necesario participar en el planeamiento de Defensa no solo a nivel nacional sino también en el planeamiento que realizan las organizaciones multinacionales de defensa en las que España participa. Se resalta también en dicha la Introducción, la vital importancia de la capacidad de apoyo y colaboración con autoridades civiles en la gestión de crisis y emergencias. Por otra parte, se señala que las amenazas a la seguridad tienen un carácter complejo y transnacional y deben ser abordadas globalmente.



Acto de la firma de la DDN 2020 en el complejo de la Moncloa

La pertenencia a las principales organizaciones internacionales con responsabilidades en Seguridad y Defensa, permiten a España integrarse en un sistema que actúa, cuando funciona correctamente, como un multiplicador de nuestras capacidades en situaciones de riesgo. Es importante resaltar que, de acuerdo con la línea de pensamiento más extendida en las estrategias nacionales, en la Directiva el término defensa va acompañado casi siempre de la palabra seguridad. Existen razones para ello pues las tecnologías más avanzadas están transformado el carácter de las amenazas y resulta muy difícil, en muchas ocasiones, distinguir entre amenazas exteriores e interiores, separación que marcaba tradicionalmente la frontera entre Defensa y Seguridad. En cualquier caso, las actividades relacionadas con la defensa son de carácter transversal, pues las políticas correspondientes tienen que desarrollarse por los distintos ministerios de forma coordinada. Desde el punto de vista práctico hay que señalar que la DDN 2020 inicia un nuevo ciclo de Planeamiento de la Defensa que está enraizado en la mencionada ley de Seguridad Nacional de 2015 y en la Estrategia de Seguridad

Nacional de 2017, sin olvidar lo estipulado en la Ley Orgánica de la Defensa 5/2005, todavía vigente.

En resumen, la política de Defensa determina los objetivos de la Defensa Nacional y los recursos y acciones necesarias para alcanzarlos. Estos objetivos se definen en esta ocasión por la DDN 2020 que para esta legislatura constituye la base del planeamiento de la Defensa Nacional y de la Defensa militar. La política de Seguridad de España se integra en el contexto internacional a través de su presencia en organizaciones internacionales, de su participación en operaciones de paz y de su vinculación a diversos tratados.

#### DIRECTRICES PARA EL PLANEAMIENTO

A continuación, se recogen abreviadamente las directrices de actuación que contempla la DDN 2020. Para poder seguir con facilidad los pasos que se pretenden dar en el planeamiento de la Defensa Nacional es necesario conocer esas directrices en su conjunto. El resultado de esas actuaciones dependerá en gran parte de la posibilidad de su financiación. El documento fue firmado el 11 de junio cuando la primera ola de la pandemia de la COVID-19

parecía vencida. El «Plan de Recuperación para Europa» alcanzado tras las reuniones mantenidas por los jefes de Estado y Gobierno de la UE en el Consejo Europeos celebrado del 17 al 21 de julio de 2020 parece abrir nuevas esperanzas de una recuperación para superar los efectos económicos de la pandemia. El plan se centra en tres objetivos o «pilares» principales hacia los que se canalizarán las inversiones: ayudar a los Estados miembros a recuperarse, repararse y salir reforzados de la crisis; reactivar la economía y ayudar a la inversión privada, aprender las lecciones de la crisis y abordar los desafíos estratégicos de Europa. Entre esos desafíos está el futuro de la defensa en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Es oportuno recordar que en Marco Financiero Plurianual -2021-2027- de la Unión Europea se asigna la cantidad de 7014 millones EUR para el Fondo Europeo de Defensa. Sin embargo, el incremento de los contagios por coronavirus a partir de agosto ha vuelto a generar la inquietud entre los ciudadanos ante lo que parece ser una segunda ola de la pandemia. En cualquier caso, se presenta a continuación un resumen de la guía de actuaciones recogidas por la DDN 2020., teniendo en cuenta que por causa de la COVID-19, por falta de financiación u otros motivos, es posible que la implementación de alguna de las directrices pueda sufrir retrasos o no puedan realizarse en su totalidad.

1.- La competencia exclusiva del Estado en materia de Defensa Nacional requiere un enfoque integrador bajo la dirección del Gobierno, que compromete a los departamentos ministeriales, en especial al Ministerio de Defensa, y al conjunto de administraciones públicas involucradas.

2.- La política de Defensa estará guiada por la búsqueda de la paz, la estabilidad y el fomento de la Se-

guridad Humana, adoptando como principios el respeto a la legalidad internacional y los Derechos Humanos conforme a la Carta y Resoluciones de Naciones Unidas. En el exterior, el multilateralismo y la acción concertada con socios y aliados serán los principales métodos de gestión de nuestra Defensa.

3.- El Ministerio de Defensa llevará a cabo el planeamiento necesario para acometer cualquier posible desafío o amenaza no compartida, en defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía.

4.- Se impulsará la preparación del personal de las Fuerzas Armadas y la adquisición de capacidades que permitan la colaboración y apoyo a autoridades civiles especialmente en situaciones de crisis y/o emergencias.

5.- Una de las principales prioridades del Ministerio de Defensa será la calidad de vida y unas condiciones de trabajo seguras y dignas para los miembros de las Fuerzas Armadas, incluyendo las medidas para la conciliación familiar, y la integración plena y el incremento de la presencia de la mujer en la carrera militar.

6.- El Gobierno apoyará decididamente la labor del Ministerio de Defensa para la promoción de la Cultura y Conciencia de Defensa, en el marco de la cultura de Seguridad nacional.

7.- El progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea (UE) constituye el eje principal para la promoción de nuestros principios y valores, para la expansión de la estabilidad en nuestro entorno y para la gestión de los principales retos de seguridad. Mantendremos un alto nivel de iniciativa y compromiso con los principales instrumentos de la PCSD.

8.- La OTAN, con más de 70 años de historia, constituye un fundamento importante de nuestra Defensa colectiva. Nuestra contribución se materializará mediante una aporta-



*El presidente del Gobierno entrega la DDN 2020 recibida*

ción solidaria de capacidades y fuerzas a sus estructuras y operaciones e impulsando la adaptación de la Alianza a los retos de seguridad procedentes de cualquier dirección. En el debate político dentro de la OTAN se defenderá una combinación de disuasión y diálogo.

9.- Se tratará de encontrar un equilibrio apropiado en la contribución de las Fuerzas Armadas a las misiones y operaciones de las principales organizaciones internacionales (UE, OTAN, ONU). Por otro lado, se procurará una concentración del esfuerzo en nuestros despliegues con especial atención al entorno europeo cercano, al Mediterráneo, al Sahel Occidental y al Océano Atlántico.



...ón firmada a la ministra de Defensa

10.- Las Fuerzas Armadas en sus operaciones en el exterior, prestarán especial atención a la protección de grupos vulnerables, especialmente mujeres y niños. Se apoyará la implementación de la agenda Mujer, Paz y Seguridad y la iniciativa de Escuelas Seguras de Naciones Unidas. Asimismo, se potenciará la promoción de la mujer como agente eficaz en la mediación y resolución de conflictos.

11.- Se potenciará la Diplomacia de Defensa y se atenderá especialmente a la colaboración tanto con nuestros vecinos como con los socios estratégicos. La relación en materia de Defensa con Iberoamérica y con los países africanos, sobre todo los más cercanos, reviste particular interés.

12.- Se consolidarán los mecanismos de cooperación interministerial y con el resto de las administraciones públicas, persiguiendo la coherencia, eficacia y racionalidad en el uso de los recursos públicos que garantizan el Sistema de Seguridad Nacional.

13.- El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y el Ministerio de Defensa, promoverán la necesidad de contribuir a la distensión y al diálogo, mediante la renovación y el refuerzo efectivo de los tratados de limitación y control de armamento y las medidas de fomento de la confianza.

14.- El fortalecimiento de la industria de Defensa Nacional y el desarrollo de una Base Industrial y

Tecnológica Europea serán prioritarios. España debe participar en proyectos tecnológicos clave para incrementar las capacidades de la Unión Europea.

15.- Las Fuerzas Armadas deberán ser capaces de sostener el despliegue permanente del número de efectivos que, con aprobación del Gobierno, establezca la Directiva de Política de Defensa, y de realizar, cuando la situación lo requiera, un esfuerzo suplementario al menos un 50% superior por un periodo máximo de un año. Además de las fuerzas terrestres, navales y aéreas, estos despliegues deben incluir todas aquellas capacidades adicionales adecuadas, especialmente ciberdefensa, inteligencia, operacio-

nes especiales, uso militar del espacio ultraterrestre y cooperación cívico-militar (CIMIC).

16.- El desarrollo de las actuaciones que figuran en la DDN 2020 precisará de la financiación que resulte necesaria para abordar también los compromisos internacionales, la renovación y sostenimiento de las capacidades militares, y en particular una atención especial a las necesidades y calidad de vida del personal de las Fuerzas Armadas.

Las directrices que se presentan en la DDN 2020 constituyen en su conjunto un programa general para el planeamiento de la Defensa Nacional que debería guiar su desarrollo durante el resto de la legislatura y se plasmará de forma detallada en los distintos documentos del ciclo de planeamiento de la Defensa. Entre las 16 directrices de actuación presentadas, siete están relacionadas con la presencia y colaboración de nuestra defensa en la defensa colectiva con aliados y socios, así como a la acción de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior. Especial atención se dedica a la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y a la OTAN. Para poder entender el presente y futuro de la Defensa de España parece obligado tener un conocimiento profundo de la situación actual de esas dos organizaciones multinacionales y participar de forma proactiva en el planeamiento de defensa de ambas. De esa forma se podrá conseguir que nuestra visión estratégica y nuestros intereses sean tenidos en cuenta en dicho planeamiento.

### EL NUEVO CICLO DE PLANEAMIENTO DE DEFENSA

El 20 de julio, la ministra de Defensa, Margarita Robles, acompañada por la secretaria de estado, Casteleiro, y la subsecretaria del departamento, Valcarce, se reunieron con los responsables del Mando de Operaciones (MOPS) para analizar



*Los asistentes a la firma de la DDN 2020*

los retos de la Directiva de Defensa Nacional 2020. La ministra señaló que era una jornada de trabajo «en reconocimiento» a la labor realizada por miembros de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la COVID-19. Además, destacó su apuesta «por unas Fuerzas Armadas del siglo XXI, modernas, preparadas y que estén siempre en primera línea, ya sea en las misiones encomendadas o en situaciones de crisis como la pandemia». En relación con la DDN 2020 resaltó el compromiso «claro, inequívoco e indudable» de las Fuerzas Armadas con España y con los ciudadanos de este país. También señaló su compromiso con el multilateralismo como demuestra el trabajo que desempeñan en el ámbito de la Unión Europea.

A continuación, el jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), general de aire Miguel Ángel Villarroya, manifestó que el Ministerio de Defensa iniciará un nuevo ciclo en el planeamiento de la Política de Defensa para adaptarse a los retos estraté-

gicos del siglo XXI. Por su parte, el secretario general de Política de Defensa (SEGENPOL), almirante Juan Francisco Martínez Nuñez comentó las líneas maestras de la DDN 2020 y señaló como pilares esenciales «las misiones de paz, la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas y las lecciones aprendidas en la Operación Balmis». El SEGENPOL destacó también la apuesta de la DDN por la integración de la Defensa en el Sistema de la Seguridad Nacional y en el Sistema de Seguridad Colectiva con socios y aliados, además de fomentar el multilateralismo. El almirante Martínez Nuñez terminó diciendo que «el objetivo final será disponer de Fuerzas Armadas actualizadas, mejor preparadas, sostenibles y capaces de contribuir eficazmente a gestionar retos de seguridad».

El 4 de agosto, la ministra de Defensa firmó la nueva Directiva de Política de Defensa (DPD) que desarrolla la Directiva de Defensa Nacional 2020 analizada en los párrafos anteriores. Con la DDN 2020 y la nueva DPD,



se actualizan las dos anteriores vigentes desde 2012. La nueva DPD tiene un enfoque transversal para dar respuesta a los numerosos retos y amenazas a la seguridad, incluyendo algunos como la pandemia de la COVID-19, que exigen el empleo de todas las herramientas y recursos disponibles.

La DPD describe el actual contexto estratégico en el que se va a desarrollar, al menos en el comienzo, el ciclo de planeamiento de la Defensa. Además, establece los objetivos y presenta las directrices tanto para la preparación de la fuerza y la operaciones militares como para la obtención de las capacidades militares. Su promulgación, tras la DDN 2020, supone un avance en el nuevo ciclo de planeamiento de la Defensa, en el que se prestará una atención preferente al recurso del personal; se revisarán y actualizarán los Objetivos de Capacidades Militares; y se determinarán los esfuerzos militares a sostener en tiempos de crisis, tanto en misiones y operaciones en el ex-

terior, como en las misiones permanentes de las Fuerzas Armadas en los espacios de soberanía e interés nacional.

La novena directriz de la DDN 2020 indica que: «Se tratará de encontrar un equilibrio apropiado en la contribución de las Fuerzas Armadas a las misiones y operaciones de las principales organizaciones internacionales a las que pertenece España (UE, OTAN, ONU).» Esta redacción coincide en gran parte con el enunciado de la directiva séptima de la nueva DPD. Además se hace hincapié en nuestra contribución a las organizaciones internacionales, sin especificar concretamente que se espera de ellas. Por otra parte, en el punto 8 de la DDN 2020 dedicado a la OTAN se indica que: «Nuestra contribución se materializará mediante una aportación solidaria de capacidades y fuerzas a sus estructuras y operaciones e impulsando la adaptación de la Alianza a los retos de seguridad procedentes de cualquier dirección. En el debate político

en el seno de la OTAN se defenderá una combinación de disuasión y diálogo». La directriz parece oportuna, pero también sería conveniente indicar que se deberá influir de forma activa en las estrategias y doctrinas de la Alianza. Una posible oportunidad sería una contribución española a la probable revisión del actual Concepto Estratégico para la Defensa y Seguridad de los miembros de la OTAN, que fue adoptado el 20 de noviembre de 2010 y sobre el que hay una percepción muy extendida de que necesita una actualización.

Los avances habidos en los últimos años en la UE en todo lo relacionado con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se recogen en las conclusiones del Consejo sobre Seguridad y Defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE, celebrado el 17 de junio de 2020. En esa reunión los ministros de Defensa de la UE examinaron los progresos realizados y las prioridades para el futuro. El debate fue una oportunidad para reflexionar sobre como la UE puede mejorar su capacidad de actuar como proveedora de seguridad, sobre la autonomía estratégica de la unión y sobre su capacidad de cooperar con los socios. Por otra parte, para el próximo presupuesto a siete años de la UE o Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 se habían previsto 20 000 millones EUR para Seguridad y Defensa. En esa suma se incluían 13 000 millones EUR para el Fondo Europeo de Defensa (EDF).

Las necesidades presupuestarias para atender a la recuperación de la economía de los Estados miembros de la Unión, tras la terrible pandemia de la COVID-19, fueron tenidas en cuenta en el histórico Consejo Europeo extraordinario de los días 17,18,19, 20 y 21 de julio de 2020. Tras el mencionado CE, los fondos asignados en el MFP para el período 2021-2027 han quedado repartidos en siete rúbricas siendo la quinta

dedicada a programas de seguridad y defensa. El montante de los compromisos para dicha rúbrica no excederá de 13185 millones EUR. De esa cantidad, la financiación en Defensa incluirá una contribución de 7014 millones EUR para el Fondo Europeo de Defensa (EDF). El objeto es promover la competitividad, la eficiencia y la capacidad de innovación de la base industrial y tecnológica europea de la defensa. Para ello se facilitarán ayudas para acciones colaborativas y de cooperación transfronteriza en toda la Unión, en todas las etapas del ciclo industrial de los productos y tecnologías de defensa. El programa garantizará la participación de industrias de defensa de todos los tamaños (incluidas las pymes y las empresas de mediana capitalización). De ese modo, se reforzará y se mejorarán las cadenas de suministro de la defensa. Se contribuirá así a la autonomía estratégica de la UE y se aumentará la capacidad de trabajar con socios estratégicos y de apoyar proyectos coherentes con las prioridades definidas en común por los Estados miembros.

La DDN 2020 y la nueva DPD han llegado en un momento muy importante para las dos organizaciones multinacionales defensivas en las que España participa activamente. Por ello es crucial nuestra participación en el planeamiento de Defensa y actividades asociadas en la OTAN y la PCSD de la UE. La Revista de Aeronáutica y Astronáutica ha publicado numerosos artículos dedicados al planeamiento de Defensa. El dossier «El planeamiento de Defensa. La gestión de crisis y la obtención de capacidades»<sup>3</sup> presenta una descripción detallada de distintos aspectos del planeamiento de De-

fensa a nivel nacional, en la OTAN y en Unión Europea. Sin entrar en detalles que no son objeto de este artículo, parece oportuno resaltar que el ciclo de planeamiento de Defensa Nacional es un proceso complejo en el que intervienen diversos organismos relacionados con la Defensa Nacional. Los últimos ciclos de planeamiento han tenido una duración de seis años siendo los dos primeros de planeamiento y los cuatro restantes de implementación. Es



Por Real Decreto 701/2020, de 28 de julio se creó la medalla conmemorativa de la Operación Balmis para reconocer al personal participante en la lucha contra la COVID-19

oportuno destacar las tres autoridades del Ministerio de Defensa con especial protagonismo en el planeamiento de Defensa: JEMAD es el responsable del planeamiento militar; SEDEF del planeamiento de recursos financieros y materiales y SUBDEF del planeamiento de recursos humanos. Las tres colaboran para la obtención del Objetivo de Capacidades Militares que será la base para definir el Objetivo de Fuerza a largo plazo.

La experiencia aconseja tener en cuenta la complejidad del planeamiento de Defensa y el gran número de organismos involucrados en su

desarrollo lo que exige una coordinación muy estrecha entre ellos. Además, es necesario que las acciones del planeamiento de Defensa estén integradas en la actividad de los organismos que participan en su desarrollo. Los distintos mandos deberán facilitar las tareas de planeamiento y considerarlas fundamentales para el desarrollo de la política de Defensa. Es necesario que exista la confianza entre los responsables del planeamiento de que su esfuerzo va a servir para lograr que nuestras Fuerzas Armadas mejoren sus capacidades y su operatividad. Nuestra estructura defensiva debe ser capaz de utilizar los avances tecnológicos del siglo XXI y de responder a los retos que presentan dichos avances. El enfoque integral, la inteligencia artificial, la computación cuántica, la ciberdefensa, la guerra híbrida y en general las nuevas tecnologías deben tenerse en cuenta en un planeamiento de Defensa moderno y eficaz, sin olvidar la importancia creciente del uso del espacio ultraterrestre.

En resumen, para responder a los retos de nuestro tiempo y a las amenazas existentes o posibles es preciso disponer de un sistema de planeamiento de Defensa renovado, eficiente y riguroso que haga posible garantizar que el personal de las Fuerzas Armadas, las capacidades militares, los presupuestos y los gastos se ajusten lo más posible a las necesidades de la Defensa Nacional. ■

#### NOTAS

<sup>1</sup>Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE núm. 276, de 18/11/2005.

<sup>2</sup>Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE núm. 233, de 29/09/2015.

<sup>3</sup>Ver Revista de Aeronáutica y Astronáutica n.º 833 de mayo de 2014.