

71/2011

10 octubre de 2011

*Enrique Pérez Ramírez*

DEFENSA COLECTIVA Y SEGURIDAD  
COMPARTIDA

## DEFENSA COLECTIVA Y SEGURIDAD COMPARTIDA

### GUERRA, DEFENSA Y CONFLICTOS ARMADOS

Hasta hace relativamente muy poco tiempo, en el mundo ha prevalecido la ley del más fuerte. La guerra ha sido a lo largo de la historia un elemento importante de las relaciones internacionales.

Hasta después de la Primera Guerra Mundial se consideraba que los Estados eran libres para recurrir a la guerra prácticamente sin limitaciones. La Sociedad de Naciones no prohibió el recurso a la guerra pero estableció un procedimiento previo de arreglo pacífico. El Tratado de París de 27 de agosto de 1928, conocido como Pacto Briand-Kellog proscribió la guerra. Sin embargo no contemplaba estructuras ni medios para determinar los quebrantamientos al Pacto ni para imponer sanciones.

Tras la Segunda Guerra Mundial se estableció un Sistema Internacional de Seguridad que aplicaba la proscripción de la guerra (como en Briand-Kellog) disponiendo de medios para verificar y para imponer sanciones: Naciones Unidas.

En la Carta de Naciones Unidas no se habla de “guerra” sino de actos de agresión o de quebrantamiento de la paz. Tampoco se habla de “conflicto armado”<sup>1</sup>, término, también de uso común, pero que corresponde al Derecho Internacional Humanitario, complementario pero diferente del Sistema Internacional de Seguridad. Tampoco hablan de guerra, sino de “ataque armado” los tratados constitutivos de la OTAN, la UEO y la UE.

La Carta de Naciones Unidas reserva en exclusividad al Consejo de Seguridad el control de la seguridad internacional incluso mediante el uso de la fuerza, permitiendo a las naciones la decisión del empleo de las armas únicamente en caso de legítima defensa, derecho contemplado en el artículo 51. Por ello, muy pocos países continúan haciendo referencia a la “guerra” en sus documentos básicos de seguridad y defensa, prefiriéndose la referencia a la “defensa nacional”.

<sup>1</sup> Artículos 2 y 3 del I Convenio de Ginebra de 1949 y Artículo 1 del Protocolo Adicional II de 1977

## EL SISTEMA INTERNACIONAL DE SEGURIDAD

La Carta de Naciones Unidas contiene dos capítulos clave para el tema que nos ocupa: El VI de Arreglo Pacífico de Controversias y el VII de Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión.

El capítulo VII comienza con el fundamental Artículo 39: *El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.*

El Artículo 41 establece medidas no militares y el Artículo 42, medidas militares.

Este esquema, que en teoría puede parecer perfecto, presenta grandes dificultades para su puesta en práctica. De hecho, casi nunca ha podido el Consejo de Seguridad aplicar medidas del Artículo 42<sup>2</sup>. En la mayoría de los casos, el Consejo sólo hace recomendaciones a las naciones para cooperar en el mantenimiento de la paz en aplicación del artículo 51 de la Carta (legítima defensa).

Ante estas dificultades se han desarrollado herramientas alternativas<sup>3</sup>, como la Unión pro Paz o las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Las características iniciales de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (consentimiento de las partes, empleo de la fuerza únicamente en legítima defensa e imparcialidad) se están diluyendo mientras que sus cometidos se van ampliando (actuación en conflictos internos, reconstrucción post-conflicto, acciones de carácter civil,...)<sup>4</sup> y previsiblemente este tipo de operaciones seguirá evolucionando para adaptarse a las nuevas necesidades.

Como se ve, la aplicación de la Carta ha evolucionado con el tiempo y continuará adaptándose a las nuevas circunstancias. Por otra parte, están en entredicho la constitución del Consejo de Seguridad, el derecho de veto de los miembros Permanentes e incluso algunos preceptos de la Carta. Como se ha dicho reiteradas veces, “los hechos preceden al derecho” y no al revés.

## LA DEFENSA

La legítima defensa está contemplada en la Carta de Naciones Unidas (Art. 51)<sup>5</sup> y puede ser

---

<sup>2</sup> Sólo se ha logrado en muy contadas ocasiones (Invasión de Kuwait, acción de la OTAN en BiH).

<sup>3</sup> Una buena descripción histórica se encuentra en Operaciones de Paz para el siglo XXI, de Ignacio Fuente Cobo

<sup>4</sup> En BiH se autorizó el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, en el Congo se actuó de forma parcial ante el intento de secesión de Katanga y en algunos casos no hubo consentimiento de las partes (Kurdos, Irak, Yugoslavia, Somalia). En el Congo se estableció una OMP por primera vez en un conflicto interno.

<sup>5</sup> Art. 51. Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no

individual o colectiva. Incluye la disuasión y la prevención de conflictos, siempre que se respete la Carta de Naciones Unidas.

La defensa individual no parece requerir muchos comentarios. Sin embargo, conviene aclarar que hay 25 países en el mundo que no disponen de fuerzas armadas y abordan su defensa nacional a través de acuerdos específicos con otros países u organizaciones<sup>6</sup>.

La defensa colectiva puede abordarse a través de coaliciones o de organizaciones permanentes. Las primeras se forman para contrarrestar una agresión concreta y desaparecen una vez conseguido el fin para la que fueron creadas.

Las Organizaciones de Defensa tienen carácter permanente, por lo que sólo pueden basarse en dos fundamentos: la defensa contra una amenaza concreta de carácter permanente, como era el caso de la OTAN de la Guerra Fría<sup>7</sup>, o la defensa de unos valores comunes de justicia, libertad, etc. que se verían conculcados en el caso de una agresión a cualquiera de los miembros de la Organización. Este es el caso de la OTAN actual.

El caso de la Unión Europea es peculiar porque a pesar de que el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa constituye una cláusula de defensa colectiva similar a la de la OTAN, añade que los estados miembros de la OTAN seguirán basando en esta organización su defensa colectiva<sup>8</sup>.

## LA SEGURIDAD

La Seguridad ha tenido tradicionalmente dos ámbitos diferenciados: la seguridad internacional, que se refiere a los conflictos entre Estados y cuya responsabilidad recae en los ministerios de Exteriores y Defensa de los distintos países y la seguridad interior o seguridad ciudadana, que se refiere a los conflictos entre individuos y es responsabilidad de los ministerios del Interior.

Aunque en tiempos recientes se habla de la progresiva interrelación entre ambos ámbitos de la seguridad, a los efectos del presente trabajo sólo será necesario considerar la seguridad

---

afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

<sup>6</sup> Hay un estudio bastante completo en Lista de Países sin Fuerzas Armadas [www.worldlingo.com](http://www.worldlingo.com), aunque la versión en español es muy deficiente

<sup>7</sup> También fue el caso de la Unión Europea Occidental, pero esta Organización se ha disuelto y cesaron todas sus actividades en junio de 2011.

<sup>8</sup> 42.7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entienda sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

internacional.

Las naciones tienen la responsabilidad, más allá de su propia defensa nacional, de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, según establece el artículo 43 y siguientes de la Carta. Pero al igual que vimos que la aplicación del artículo 42 (ejercer acciones militares) por el Consejo de Seguridad ha tenido y continúa teniendo serias dificultades prácticas, al 43 y siguientes les ocurre algo parecido. Lo previsto en la Carta era establecer unos convenios especiales para delimitar las aportaciones nacionales y desarrollar planes para el empleo de la fuerza con la ayuda del Comité de Estado Mayor que, además, ejercería la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo<sup>9</sup>. Nada de esto se ha realizado.

La ONU carece de medios propios para planear y conducir las operaciones que aprueba el Consejo de Seguridad<sup>10</sup>. Lo normal es encargar estos cometidos al Comandante del contingente que despliega o a una Organización Permanente de Seguridad como la OTAN o la Unión Europea.

Hemos citado ya a estas Organizaciones en relación con la defensa colectiva. Ahora las vamos a ver de nuevo en relación con la seguridad internacional.

La OTAN reaccionó a la caída del Muro de Berlín con un cambio conceptual en su Concepto Estratégico, iniciando una *“aproximación más amplia a la seguridad”* de carácter limitado y orientado a fortalecer la seguridad en el este de Europa sin abandonar su tradicional misión de defensa colectiva. El Concepto Estratégico de 1991 también incluía la nueva misión de *“contribuir a la paz y a la estabilidad globales proporcionando fuerzas a las operaciones de Naciones Unidas”*. Este modesto cambio se multiplicó en 1999. El nuevo Concepto Estratégico aprobado ese año, en el 50 aniversario de la Alianza, introdujo definitivamente la gestión de crisis como una nueva misión de la Alianza y autorizó las operaciones *“fuera de área”*<sup>11</sup>.

La Unión Europea dispone de una Política Común de Seguridad y Defensa que, además de la cláusula de ayuda mutua del artículo 42.7 ya citada, establece una larga serie de disposiciones relativas a la seguridad internacional. Las misiones de la UE en ese campo son las conocidas como *“Misiones Petersberg”* ampliadas y actualizadas<sup>12</sup>. En realidad, las

---

<sup>9</sup> Artículos 43 y 46 a 48 de la Carta.

<sup>10</sup> El actual Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO en sus siglas en inglés) es insuficiente para estos cometidos.

<sup>11</sup> Un análisis de la evolución del Concepto Estratégico puede verse en *“The new NATO Strategic Concept. A visión from Spain”*, del VA Pérez Ramírez en UNISCI Discussion Papers, nº 22 (enero 2010)

<sup>12</sup> Tratado de Lisboa. Artículo 43.1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

limitaciones que el Tratado de Lisboa impone a la defensa común, hacen que la Política Común de Seguridad y Defensa sea por el momento únicamente una política de Seguridad.

## ACCION INDIVIDUAL Y ACCION COLECTIVA

Tanto las operaciones de Defensa como las de Seguridad pueden llevarse a cabo individual o colectivamente.

La defensa colectiva está expresamente recogida en el artículo 51 de la Carta y hay Organizaciones internacionales expresamente creadas para canalizar la defensa colectiva de sus miembros.

Las operaciones militares que persiguen el mantenimiento de la seguridad internacional deben ser ordenadas siempre por el Consejo de Seguridad, que puede encargar su realización a un grupo de países o a una Organización regional de seguridad.

Podemos resumir diciendo que, para la mayoría de las naciones, la defensa puede ser individual o colectiva pero la seguridad siempre es compartida.

## EL ENFOQUE ESPAÑOL DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

La base conceptual de la seguridad y la defensa en España está contenida en tres documentos: La Ley Orgánica de la Defensa Nacional, la Estrategia Española de Seguridad y la Directiva de Defensa Nacional (DDN).

La primera Ley Orgánica de la Defensa Nacional se promulgó en 1980<sup>13</sup> y se modificó en 1984, y no hace ninguna referencia a la defensa colectiva ni a la seguridad internacional. La nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 trata ambos temas, como veremos más adelante.

Mientras que la Ley Orgánica establece el marco jurídico y organizativo de la seguridad y la defensa, la Directiva de Defensa Nacional establece los criterios políticos. Por ello, cada vez que se han producido cambios importantes, bien en el entorno de seguridad o en el propio Estado español, se ha promulgado una nueva Directiva. Últimamente se viene promulgando una cada nueva legislatura. Las primeras Directivas de Defensa Nacional<sup>14</sup> son documentos clasificados, pero desde la de 1992<sup>15</sup> son sin clasificar.

La Directiva de Defensa Nacional vigente, la 1/2008, se refiere en su introducción a la

---

<sup>13</sup> Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (modificada por la LO 1/1984)

<sup>14</sup> Las DDN de 1980, 1984 y 1986.

<sup>15</sup> Las DDN de 1992, 1996, 2000, 2004 y 2008.

necesidad de un enfoque integral de la seguridad<sup>16</sup>, de lo que deduce inmediatamente que *La Directiva de Defensa Nacional se debe enmarcar, pues, en una Estrategia de Seguridad Nacional, cuya necesidad resulta evidente*". Un año y medio más tarde, vio la luz el documento "Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos".

La Estrategia Española de Seguridad (EES), aprobada por el Gobierno el 24 de junio de 2010, establece las amenazas y riesgos para nuestra seguridad, incluyendo los militares, desde un punto de vista más amplio que la Directiva de Defensa Nacional, esboza unas líneas de acción para cada uno de ellos y anuncia la creación de una estructura orgánica para la implementación de la Estrategia<sup>17</sup>, absolutamente insuficiente para abordar los objetivos generales que establece la propia Estrategia<sup>18</sup>.

## LA DEFENSA DE ESPAÑA

Si repasamos las sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN) desde la de 1992 (que es la primera sin clasificar) nos encontramos lo siguiente:

En cuanto a la defensa colectiva, la DDN 1/92, tercera de Felipe González, no va más allá de *contribuir a la seguridad y defensa colectivas con nuestros aliados, según lo dispuesto en los compromisos internacionales suscritos por España* y la DDN 1/96, primera de Aznar, se queda en *contribución a la defensa colectiva en el seno de la Alianza Atlántica*. Debe tenerse en cuenta que en esos años no podía plantearse la defensa de España en el ámbito colectivo, ya que no participábamos en la Estructura Militar de la OTAN.

Tras la plena participación en dicha Estructura en 1999, la DDN 1/2000, segunda de Aznar, sí va más allá. El primero de los objetivos prioritarios es *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*. El cambio conceptual es importantísimo: se asume la defensa de España en el marco de la OTAN.

Con el cambio de Gobierno, la nueva DDN 1/2004 del Presidente Rodríguez Zapatero vuelve a las concepciones anteriores de defensa individual, "complementada" por la defensa colectiva mediante la "participación" en la OTAN y la "contribución" a la defensa colectiva<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> DDN 1/2008. Introducción: [...] la tendencia general entre los países socios y aliados a integrar los objetivos relacionados con la seguridad de cada una de las políticas sectoriales en una estrategia nacional única, asegurando así su coherencia y coordinación, y sustituyendo la actual contribución interministerial a la seguridad y defensa por un enfoque más amplio e integral.

<sup>17</sup> Un Consejo Español de Seguridad, muy similar al Consejo de Defensa Nacional que establece la LO 5/2005 de la Defensa Nacional, unas Comisiones Interministeriales para "apoyar" al Consejo, sin mayor desarrollo y un Foro Social, también impreciso y de carácter meramente consultivo

<sup>18</sup> EES. Cap I: Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno. También de la sociedad. De la Administración General del Estado -que debe liderar y coordinar-, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, así como de la ciudadanía, organizaciones sociales, empresas y medios de comunicación. La seguridad es hoy responsabilidad de todos.

<sup>19</sup> La Directiva indica que *la concepción estratégica española se basará, por un lado, en el mantenimiento de una capacidad defensiva propia, que sea factor de disuasión y constituya una capacidad de respuesta genuinamente nacional; por otro, en*



En 2005 se promulga una nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional (la LO 5/2005) que sustituye a la manifiestamente obsoleta LO 6/1980 (modificada por la LO 1/1984) y en 2008, con la nueva legislatura, se aprueba la segunda Directiva de Defensa Nacional de José Luis Rodríguez Zapatero.

Tanto la LO 5/2005 como la DDN 1/2008 siguen la línea abierta por la DDN 1/2004 en relación con la defensa colectiva.

En la LO 5/2005 las misiones de las Fuerzas Armadas (Art. 15) incluyen en primer lugar *garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*. En un segundo párrafo, se indica que *las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria*.

En el mismo sentido, la DDN 1/2008 en su último párrafo del apartado “Principios de la seguridad y defensa española” dice que *la seguridad y defensa exigen el mantenimiento de unos medios y recursos propios [...] capaces de actuar como factor de disuasión y de proporcionar una respuesta eficaz, integrada y, llegado el caso, de actuación autónoma para salvaguardar nuestros intereses nacionales*. Y añade inmediatamente después que *por otro lado, la defensa colectiva y la seguridad compartida [...] contribuyen a ese fin y a la preservación de la paz y seguridad internacionales*.

La EES se mantiene en la misma línea, y en el apartado de Conflictos Armados dice que *nuestra situación geográfica, incluidas las dos Ciudades Autónomas además de otros territorios, y nuestra historia, hacen que el territorio, ciudadanos e intereses españoles puedan verse directamente comprometidos, por lo que debemos mantener una capacidad propia de defensa*.

Todo parece indicar que la defensa nacional se considera básicamente “individual”. La defensa colectiva es un complemento que, además, no se desarrolla.

Hay analistas que dan como justificación de esta postura el hecho de que Ceuta y Melilla no están amparadas por la Alianza Atlántica, dado que no están incluidas en el área OTAN definida en el Art 6 del Tratado de Washington<sup>20</sup>. La EES también adopta esta postura<sup>21</sup>.

---

*la defensa colectiva y en la seguridad compartida con nuestros socios y aliados*. Esta defensa colectiva queda limitada en las Líneas Generales de Actuación a *la asunción solidaria con nuestros socios y aliados de nuestros compromisos en el ámbito de la seguridad compartida y de la defensa colectiva*. Esos compromisos no se especifican ni en este ni en ningún otro documento estratégico.

<sup>20</sup> A efectos del artículo 5, se considerará ataque armado contra una o varias de las Partes, el que se produzca:

- Contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia (*sin efecto desde 1962*), contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

En el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 (CE 99) se citaba expresamente el Artículo 6 al definir la misión de la Alianza relativa a la defensa colectiva: *Disuadir y defender contra cualquier amenaza de agresión contra cualquier estado miembro de la OTAN como se establece en los Artículos 5 y 6 del Tratado de Washington.*

En el nuevo Concepto Estratégico de 2010, ha desaparecido toda referencia al Artículo 6, y se refiere a la defensa colectiva en estos términos: *Los miembros de la OTAN se asistirán siempre entre sí contra un ataque, de acuerdo con el Artículo 5 del Tratado de Washington. El artículo 16 del CE 2010 tampoco cita el Artículo 6 del Tratado: La mayor responsabilidad de la Alianza es proteger y defender nuestro territorio y nuestras poblaciones contra ataques, como se establece en el Artículo 5 del Tratado de Washington. La Alianza no considera que ningún país sea su adversario. Sin embargo, nadie debe dudar de la resolución de la Alianza si la seguridad de cualquiera de sus miembros fuese amenazada.*

La omisión de la referencia al Artículo 6 no es fortuita, sino consecuente con la inclusión desde el CE 99 de las operaciones fuera de área y con el concepto amplio de seguridad del actual Concepto Estratégico que contempla la posibilidad de que *inestabilidad o conflictos más allá de las fronteras de la Alianza puedan amenazar directamente la seguridad de la Alianza*<sup>22</sup>.

Es difícil pensar que las fuerzas de la OTAN estén en los Balcanes, en el Océano Índico y en Afganistán para defender los principios definidos en el Tratado de Washington<sup>23</sup>, y no vayan a estar en cualquier otro lugar fuera del área del Artículo 6 si fuera necesario.

Creo que desde la inclusión de operaciones fuera de área en el CE 99, pero especialmente desde la aprobación del CE 2010 no cabe la menor duda de que la defensa colectiva a través de la OTAN, cubre nuestras necesidades de defensa nacional en caso de graves amenazas o ataques a cualquier parte del territorio nacional sin excepción.

- 
- Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que se hallen en estos territorios, como en cualquier otra región de Europa en la que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de alguna de las Partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, o que se encuentren en el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

<sup>21</sup>EES. Recuadro de "Obligaciones Internacionales": *Este compromiso [el del Artículo 5] de defensa colectiva (sólo en el área definida en el artículo 6) es fundamental para la seguridad y defensa de España y Europa.*

<sup>22</sup> CE 2010, Art 11

<sup>23</sup> Las Partes de este Tratado reafirman su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los Gobiernos. Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley. Deseosos de promover la estabilidad y el bienestar en la zona del Atlántico Norte. Resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad. Acuerdan, en consecuencia, este Tratado del Atlántico Norte.



## LA SEGURIDAD INTERNACIONAL VISTA DESDE ESPAÑA

La Ley Orgánica 5/2005 es de Defensa Nacional, no de seguridad, pero aborda algunos asuntos de seguridad internacional, aunque desde un punto de vista muy militar, lo que no resulta apropiado.

En cuanto a la DDN 1/2008, se limita a indicar entre las líneas generales de actuación, *“La asunción solidaria con nuestros socios y aliados de nuestros compromisos en el ámbito de la seguridad compartida y de la defensa colectiva”*. La DDN, como documento que define la política de seguridad y defensa, debería ayudar a determinar qué compromisos deberíamos adquirir en ese ámbito. Las *“Directrices en el ámbito internacional”* no anuncian más que *aportaciones sustantivas a operaciones de Naciones Unidas*, sin más matizaciones. Por otra parte, la DDN 1/2008 es, como todas las anteriores DDN y como la Ley Orgánica, un documento muy orientado a la defensa militar.

La Estrategia Española de Seguridad es, por lo tanto, el único documento que define la postura española en el ámbito de la seguridad internacional. Para ello establece líneas de acción concretas para abordar cada uno de los riesgos y amenazas.

Ciñéndonos a la seguridad internacional, las líneas de acción relativas a los conflictos armados se limitan a indicar que las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para participar en misiones internacionales, ser flexibles, desplegadas, sostenibles y logísticamente eficientes, que debe seguir impulsándose la participación de la Policía y la Guardia Civil en misiones internacionales y que se creará la Unidad de Respuesta Integrada Exterior para desplegar medios civiles, cuya coordinación con las Fuerzas Armadas se logrará mediante *la participación de efectivos militares*<sup>24</sup>.

En cuanto al terrorismo, indica la necesidad de elaborar una estrategia antiterrorista que, aunque pensada para las necesidades nacionales, *debe contribuir asimismo, de forma eficaz y solidaria, a la seguridad de la UE y a la de la comunidad internacional*. Para la lucha contra el crimen organizado, las líneas de acción, siempre ciñéndonos a la seguridad internacional, establecen que se mejorará la coordinación entre organismos nacionales e internacionales y que *las operaciones conjuntas con la UE permitirán acceder a datos e información y facilitarán intercambios con otros servicios especializados*.

También se establecen líneas estratégicas muy generales para combatir la inseguridad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva y los ataques cibernéticos.

En cuanto a los flujos migratorios, se considera prioritario el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, y en lo que respecta a las emergencias y catástrofes se propugna *la colaboración internacional, en especial con la UE, e incluso con otras organizaciones con responsabilidades en esta materia como la OTAN*, sin mayor concreción.

---

<sup>24</sup> A través de la participación también de efectivos militares, la Unidad debe servir para potenciar la coordinación civil-militar.

Por último, en cuanto a las infraestructuras, suministros y servicios críticos, las únicas referencias internacionales son la necesidad de *incrementar las conexiones terrestres con Europa y fomentar las autopistas del mar*, y una somera descripción de las consecuencias de la erupción del volcán Eyjafjallajökull.

## CONCLUSIONES

### Defensa

La defensa de España no se basa en la actualidad en la defensa colectiva, que sólo se considera un “complemento” de la defensa individual.

Al referirse a la defensa colectiva, los documentos básicos de seguridad y defensa españoles desarrollan únicamente la aportación española a dicha defensa (“Las Fuerzas Armadas españolas contribuyen militarmente a la defensa y seguridad de España y de sus aliados” o “La asunción solidaria con nuestros socios y aliados de nuestros compromisos en el ámbito de la seguridad compartida y de la defensa colectiva”). No se explica en ningún sitio cómo “contribuye” la defensa colectiva a la defensa de España. Y si no contribuye, habría que replantearse la participación española en las organizaciones dedicadas a la defensa colectiva.

En cuanto a la defensa individual, al dedicarse tanto la Ley Orgánica de la Defensa Nacional como la Directiva de Defensa Nacional, casi exclusivamente a la defensa militar y al empleo de las Fuerzas Armadas, se desatiende el planteamiento de la “aproximación global” o empleo de medios civiles y militares conjuntamente, y parecen normas dirigidas únicamente al Ministerio de Defensa, cayendo en el tradicional error de considerar la defensa nacional “cosa de militares”.

La Directiva Española de Seguridad no resuelve el problema anterior, ya que no se refiere prácticamente nada a la defensa nacional, a pesar de que la DDN vigente establece que la Directiva de Defensa Nacional se debe enmarcar en la Estrategia de Seguridad Nacional.

### Seguridad

El contenido de la Directiva de Defensa Nacional que se ha aprobado no es suficiente para definir la participación de España en la seguridad internacional.

Las líneas de acción son poco concretas y desconectadas entre sí, por lo que no desarrollan una genuina “aproximación global”.

Además, la organización diseñada no permite abordar la conexión entre Gobierno,

Comunidades Autónomas, Administración Local, ciudadanía, organizaciones sociales, empresas y medios de comunicación, como reza el capítulo primero, así como el subtítulo de la Estrategia: “Una responsabilidad de todos”.

Por todo ello, considero que hay aún mucho camino por recorrer tanto en el aprovechamiento de la defensa colectiva en beneficio propio, como en la plasmación real y efectiva de los principios de la “aproximación global” en nuestra contribución a la seguridad internacional.

*Enrique Pérez Ramírez*  
*Presidente del Tribunal Marítimo Central*

---

Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.