

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL DIÁLOGO NORTE-SUR

David Cotorruelo Sánchez
Comandante del Ejército de Tierra

[...] con sus llaves del reino el Norte es el que ordena. Pero aquí abajo, abajo el hambre disponible recurre al fruto amargo de lo que otros deciden mientras el tiempo pasa y pasan los desfiles y se hacen otras cosas que el Norte no prohíbe con su esperanza dura el Sur también existe [...].

MARIO BENEDETTI (1)

Introducción

En el mundo moderno, la seguridad física, tradicionalmente geográfica y basada en la defensa, ya no es el único criterio que define el desarrollo y el bienestar humano. Cada vez más, la seguridad es vista como una combinación de atributos relativos a la libertad frente a la persecución, la pobreza, el miedo y un amplio abanico de otros intereses como el agua, los alimentos y la seguridad medioambiental; en términos militares, las personas se han convertido en el «centro de gravedad». Estos aspectos se hallan recogidos en la agenda de Naciones Unidas sobre la «Responsabilidad para proteger» (2) que pone el toque de atención en líneas de acción preventivas y de desarrollo más que en una acción puramente reactiva.

Dicha prevención requiere una visión mayor y un gran esfuerzo para reconocer los indicadores de una crisis inminente así como abordar las causas profundas de la inestabilidad más que los síntomas más visibles.

En este sentido, el diálogo sirve de factor catalizador pues el conflicto siempre existe, a menudo es inevitable y la única opción es manejarlo, transformarlo para construir la paz y, en definitiva prevenir el conflicto. Para ello, un sistema de construcción de la paz requiere de un amplio abanico de actores tanto externos como internos que proporcio-

(1) BENEDETTI, Mario: Extracto del poema *El Sur también existe* para el disco de Joan Manuel Serrat el mismo nombre (1985).

(2) Iniciada en el año 2001, la agenda sobre la «Responsabilidad para proteger» está ganando aceptación en la comunidad internacional. En la cumbre mundial de Naciones Unidas celebrada en el año 2005 (14-16 de diciembre), hubo una clara aceptación por parte de todas las naciones, de que la soberanía nacional ya no puede utilizarse como excusa para la inacción ante el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad sobre las poblaciones, así como la voluntad de tomar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva para proteger a dichas poblaciones, por conducto del Consejo de Seguridad, cuando los medios pacíficos demuestren ser inadecuados y las autoridades nacionales no lo estén haciendo manifiestamente.

nen medidas económicas, diplomáticas, militares, de desarrollo y humanitarias aunadas en un esfuerzo coherente y coordinado (3).

La aportación militar a dicho sistema de construcción de la paz es una pieza importante, si no básica del mismo, pudiendo actuar, además de proporcionando la dimensión de seguridad, como interlocutor muy válido en el diálogo propuesto a través de sus capacidades operativas inherentes y de herramientas como la diplomacia de defensa.

Encuadrando el diálogo. Contexto estratégico

El ambiente estratégico del siglo XXI se caracteriza por su alta complejidad y su continua mutabilidad, donde el fenómeno dominante de la globalización facilita que los retos potenciales más significativos para la paz y la seguridad estén presentes en todo el globo. El alcance y la naturaleza interconectada de todas las tendencias transnacionales afectarán a las dimensiones política, militar, social, económica y de la ciencia y la tecnología.

Por lo general, en un mundo de Estados soberanos, en general heteropotenciales y, sobre todo, desiguales al nivel de desarrollo y recursos, parece que los conflictos y las tensiones van a continuar instalados entre las naciones y los grupos de poder. Así, los síntomas de crisis se reproducirán a partir de una combinación de cambios medioambientales, lucha de ideologías, codicia, animosidad étnica, reivindicaciones territoriales, fanatismo religioso y competencia por los recursos (4).

En este contexto, el deseo de una mejora económica y las migraciones populares debidas a las guerras, al colapso económico y ambiental o a un desastre natural generarán solicitudes de asistencia internacional. Además, las acciones terroristas, la violencia dentro del Estado, la criminalidad endémica y la violencia étnica continuarán complicando las relaciones internacionales, mientras que es muy probable que los individuos y los intereses comerciales presenten múltiples identidades y lealtades.

Del análisis de la situación anteriormente descrita podemos considerar, desde el llamado «mundo desarrollado», que las causas subyacentes de los conflictos y de inseguridad de hoy y los posibles detonantes de las fricciones del mañana pueden agruparse en (5):

1. El cambio climático.
2. La competencia por los recursos (6).

(3) Estos agentes deben de hacerse cargo de todo un amplio espectro de actividades que abarcan las dimensiones de seguridad, política, desarrollo, derechos humanos, acción humanitaria e imperio de la ley. CONING, Cedric de: *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions.-A Norwegian Perspective*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt/Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, 2007, disponible en: <http://www.nupi.no/>

(4) Incluyendo tierras de labor, recursos mineros, derechos sobre el agua y recursos marinos.

(5) ABBOTT, Cris; ROGERS, Paul y SLOBODA, John: *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI*, p. 3, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), WP. 27, septiembre 2006, disponible en: <http://www.fride.org/>

(6) Véase nota anterior.

3. La marginación del mundo mayoritario (7).
4. La militarización global (8).

De hecho, podemos asegurar sin ningún género de dudas, que los países más castigados por este tipo de conflictos serán los que pertenecen al antiguamente llamado «Tercer Mundo», hoy día «países menos desarrollados» o «mundo en desarrollo», produciéndose en mayor o menor medida el fenómeno de los «Estados fallidos» o «frágiles» (9). Al diálogo con estos países será a los que dedique gran parte del presente trabajo.

Relaciones internacionales. El Diálogo Norte-Sur

El fenómeno de la globalización ha provocado que hoy como nunca antes en la Historia, las diferentes sociedades que componen la humanidad estén interrelacionadas y sean interdependientes. Los escenarios según los ejes ya tradicionales en las relaciones internacionales, que tienen en cuenta aspectos políticos, económicos, sociales y estratégicos del Norte, Sur, Este y Oeste (10) son: relaciones Norte-Sur, Sur-Sur, Este-Este, Este-Oeste, y Norte-Norte u Oeste-Oeste. Para el desarrollo de este trabajo analizaremos las dos primeras; las relaciones Norte-Sur por ser objeto de este trabajo y las Sur-Sur (11)

-
- (7) En esta categoría podemos hablar de «Estados frágiles», en colapso o por colapsar, pandemias y la influencia de las pandemias y las crecientes diferencias socioeconómicas. Consultar ABBOTT, Cris *et al.*: *opus citada*, pp. 15 a 21.
 - (8) El término «militarización global» se refiere a la atención puesta en mantener la seguridad internacional mediante el uso enérgico de la fuerza militar, la lucha contra el terrorismo global y la proliferación de las armas de destrucción masiva. Consultar ABBOTT, Cris *et al.*: *opus citada*, pp. 22 a 27.
 - (9) El concepto de «Estado fallido» nació en el seno de las relaciones internacionales a partir de los atentados del 11 de septiembre. El concepto, aunque discutido, se refiere a aquellos Estados que no pueden ejercer control sobre su territorio, que fracasan en el desempeño de sus funciones básicas (como la recaudación de impuestos o la provisión de infraestructuras públicas) o que no son capaces de asegurar a la población los servicios y necesidades básicos, y proteger sus derechos políticos. «Estados frágiles», Documento base, Foro de Ayuda Oficial al Desarrollo de FRIDE, Madrid, enero 2007, disponible en: <http://www.fride.org/experto/265/publicaciones-foroad/>: El *think-tank* estadounidense *Fund for Peace* publica un índice anual llamado Índice de «Estados fallidos» (*Failed States Index*), que también se publica en la revista *Foreign Policy* en el que se ordena a los países basándose en doce factores determinantes clasificados en tres grupos de indicadores: social, político y económico. Estos factores son la presión demográfica; los movimientos masivos de refugiados y desplazados internos; descontento grupal y búsqueda de venganza; huida crónica y constante de población; desarrollo desigual entre grupos; crisis económica aguda o grave; criminalización y deslegitimación del Estado; deterioro progresivo de los servicios públicos; violación extendida de los derechos humanos; la existencia de un «Estado dentro del Estado»; el ascenso de élites faccionalizadas e intervención de otros Estados o factores externos, disponible en: <http://www.fundforpeace.org/>
 - (10) División Operativa de SENGHAAS, D.: *Konfliktformationen im Internationalem System*, editorial Suhr-kamp, Frankfurt, 1988. «La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos», *Cuadernos de Estrategia*, número 56, pp. 22 y siguientes, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)-Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 1992.
 - (11) Según el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur: «La cooperación Sur-Sur no puede sustituir a la cooperación Norte-Sur, sino que representa un complemento de ésta y de otras formas tradicionales de asistencia para el desarrollo», Informe del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, decimoquinto periodo de sesiones, 29 de mayo a primero de junio de 2007, Naciones Unidas, Nueva York, 2007.

por la influencia que tienen sobre las anteriores y sobre la sensación de seguridad percibida por el Norte.

Relaciones Norte-Sur

La división Norte-Sur se utiliza para referenciar a la división social, económica y política que existe entre los países desarrollados, también conocidos como países del «Norte» y los países menos desarrollados o «Sur». Aunque muchos países que componen este «Norte» se localizan en el hemisferio norte, la división no es totalmente fiel a la división geográfica. Al «Norte» pertenecen cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y todos los miembros del G-8. El «Norte» coincide con casi toda la geografía denominada como Occidente y el llamado Primer Mundo, con algunos del Segundo Mundo. El término de «división Norte-Sur» se sigue utilizando en la actualidad, pero los términos «Norte» y «Sur» han quedado en desuso. Así como las naciones consiguen un cierto desarrollo económico, se convierten al «Norte» independientemente de su posición geográfica, las demás naciones que no consiguen este estatus de desarrollo económico son parte del «Sur». Aunque la división es eminentemente económica, no sólo este tipo de factores son los que determinan la división, otros factores como el Índice de Desarrollo Humano (12) definen la posición de un país en una división u otra.

En la actualidad, las relaciones Norte-Sur están altamente condicionadas por los sucesos del 11 de septiembre de 2001, pues en el «Sur», definido anteriormente se hallan la totalidad de los «Estados fallidos» o «frágiles», que vistos desde el Norte, suponen una amenaza a su seguridad, no ya desde el punto de vista de una guerra convencional, sino porque reúnen todas las características que les hacen candidatos a desestabilizar su modelo de vida.

Desde la otra parte, el «Sur», se mira al «Norte» con desconfianza y se le culpa de no querer responsabilizarse de ellos ni compartir los beneficios del Estado del bienestar (13), de establecer las relaciones en base a criterios de seguridad o de intereses económicos, además de ser el causante de su situación socioeconómica fruto de la colonización de los siglos XIX y XX.

Relaciones Sur-Sur

La importancia de las relaciones Sur-Sur ha sido reconocida internacionalmente desde la Conferencia de Bandung en 1955 (14), pero su potencial se ha hecho realidad duran-

(12) El IDH es una medición por país, elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Está basado en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno, disponible en: <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hdi/question,68,en.html>

(13) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: «Las Fuerzas Armadas en la construcción de las relaciones internacionales», *Revista ECOFIN*, p. 29, abril de 2008.

(14) La Conferencia de Bandung fue una reunión de Estados asiáticos y africanos, la mayoría de los cuales acababan de acceder a la independencia. Fue organizada por los grandes líderes independentistas: Nehru de la India y Sukarno de Indonesia, además de los líderes de Pakistán, Birmania y Sri Lanka.

te las dos últimas décadas con la ayuda y el impulso de la Unidad Especial del Departamento para el Desarrollo de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (15).

Tradicionalmente, los países en desarrollo habían mirado hacia los países industrializados, particularmente sus antiguas potencias coloniales, buscando ayuda, comercio, inversiones y oportunidades de desarrollo, llegando a caer en una especie de neocolonialismo o, dicho de otra manera, retomando una política de «independencia en la interdependencia». Pero en los últimos años, se ha hecho evidente que una mayor interacción entre estos países puede proporcionarles unos enormes beneficios sociales y económicos.

Ejemplo de este hecho es la reciente importancia que está adquiriendo como potencias emergentes Brasil, India y Suráfrica y su Foro de Diálogo Trilateral (IBSA) (16) en el fomento de la cooperación y en el aumento de su impacto global.

Estas relaciones Sur-Sur, en general, han llegado a ser particularmente importantes en el área del comercio, pero esta tendencia necesita ser estimulada mediante otras medidas pues, aunque la cooperación bilateral y regional es importante y continúa creciendo, existe una necesidad manifiesta de revigorizar los foros multilaterales (17) para poder afrontar eficazmente los retos transnacionales.

Los factores desestabilizadores de estas relaciones son: el interés de algunos países por convertirse en una potencia a nivel regional, los conflictos fronterizos y la represión de las minorías étnicas insurgentes (18).

Estos cinco países asiáticos invitaron a otros 25 a participar en la Conferencia. En total acudieron 29 países distribuidos de la siguiente forma: los llamados cinco de Colombo: Indonesia, India, Pakistán, Birmania y Ceilán, otros 12 países también asiáticos, ocho árabes y cuatro del África Negra. A éstos habría que sumar otros cinco que acudieron como observadores, ya que sus países aún no habían logrado la independencia. Ni la China nacionalista ni Israel fueron invitados para evitar el boicoteo de la China Popular y de los países árabes respectivamente. Tampoco lo fue Suráfrica, condenada por su política de *apartheid*, disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Conferencia_de_Bandung/. Dentro del proceso de descolonización, la Conferencia de Bandung supuso un jalón importante que significó la toma de conciencia y la aparición internacional de lo que se denominará Tercer Mundo, después, No Alineados [...] que, finalmente hipotecados por su falta de desarrollo [...] plantearían la relación en términos inmediatos: desarrollados y subdesarrollados, o el eufemismo actual Norte-Sur. BALLESTEROS, Ángel: *Diplomacia y relaciones internacionales*, pp. 238 y 244, tercera edición, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995.

(15) U.N. Secretary-General: *The State of South-South Cooperation*, pp. 4 y siguientes, Naciones Unidas, Nueva York, 2005.

(16) A diferencia de otros foros, IBSA está compuesto por poderes emergentes que tienen objetivos definidos y limitados. No quieren cambiar el sistema internacional, ni tienen la intención de distanciarse de otros bloques, sino que optan por ganar más influencia en los organismos internacionales existentes para fomentar el desarrollo y la paz, la democracia y la protección de los derechos humanos y del medioambiente. JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea: «Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden», *Política Exterior*, número 121, p. 169, enero/febrero de 2008.

(17) En este sentido, la Unión Africana y la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*), está desempeñando un papel clave en la facilitación de las relaciones Sur-Sur en el continente africano en la promoción del Buen Gobierno y la Resolución de Conflictos, *South Emerging as the New Driver of the World Economy*, p. 7, United Nations (IPS), Terraviva, marzo de 2008, disponible en: <http://tcdc1.undp.org/execbrief/index.html>.

(18) *Cuadernos de Estrategia*, número 56, *opus citada*, p. 22.

Necesidad del diálogo

Según Juan Carlos Herrera:

«El diálogo es, sin duda, un instrumento de reconocida aptitud no sólo ética sino también metodológica para generar las condiciones que posibiliten la construcción de visiones compartidas entre los diversos actores enfrentados» (19).

Buceando en lo que ha sido la historia del Diálogo Norte-Sur, el resultado de las experiencias vividas en el pasado son una muestra de los sentimientos de impotencia, frustraciones y desengaños ante la rigidez estructural que inhibió el avance de las relaciones internacionales. Es lo que Ángel Ballesteros denomina «utopía de las relaciones internacionales» (20).

Esto es así porque el planteamiento del diálogo como ejercicio contemplativo no lleva a superar las distintas percepciones y a reconocer la complejidad que caracteriza a la multiplicidad de intereses y actores. Incluso los procesos de comunicación y la necesaria identificación de un ámbito de convergencia de ideas y proyectos que lidere la formación de consensos básicos se ven afectados por este hecho. Es por tanto necesario que el diálogo sea un proceso generativo a través del cual se tiendan los puentes necesarios para el entendimiento.

En consecuencia, nuestro objetivo no es un diálogo concebido estrictamente como un intercambio de información, sino que debe buscarse la sinergia y la transformación a través del mismo; es decir construir o generar nuevos significados que integren expectativas diferentes y aún contradictorias, pues como dice David Bohm:

«El diálogo no está vinculado a la verdad sino al significado y éste no es resultado de una opción individual sino de una construcción social» (21).

Escenarios de diálogo para las Fuerzas Armadas

Establecida ya la necesidad de entablar el diálogo como medio para la construcción de relaciones estables y duraderas, es imperativo determinar cuales serán los escenarios preferentes de actuación militar.

El primero está relacionado con el nivel interestado. Según Federico Aznar:

«En las estructuras de muchos Estados del Tercer Mundo existe aún una profunda división entre los poderes real y formal; es posible hablar de un iceberg en el que la parte visible, la constituyen las instituciones constitucionales, mientras que la parte sumergida, el poder difuso, serían las élites. De hecho, éstas se suelen asentar

(19) HERRERA, Juan Carlos: *Diálogo y crisis. Notas para una reflexión*, Tesis de Ciencia Política, Argentina, 2005.

(20) La disección de la utopía de las relaciones internacionales comporta tres variables: la primera está en función del estándar de civilización o el mito de la democracia internacional, lastrada por la figura del veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La segunda se deriva de la autodefensa de los intereses parciales que raras veces tendrán relación con los intereses globales. Y la última, derivada de las anteriores, se refiere a que las relaciones internacionales serán totales-globales cuando así lo sean los intereses. BALLESTEROS, Ángel: *opus citada*, pp. 244-246.

(21) BOHM, David: *Sobre el diálogo*, p. 33, editorial Kairós; Barcelona, 1997. Citada por HERRERA, Juan Carlos: *opus citada*.

sobre tres grupos sociales: dirigentes políticos de los partidos en el poder, altos cuadros de la Administración y grandes empresas nacionales o nacionalizadas, y altos cuadros de las Fuerzas Armadas» (22).

Yo añadiría a la anterior sentencia que, en muchos de dichos Estados del «Sur», la mayoría de los componentes de estos tres grupos sociales que componen las élites proceden de la misma extracción social: las Fuerzas Armadas, cuyo papel en la vida de su país ha estado marcado por varios factores (23): su estatus en relación con la población, su compromiso social con los valores democráticos, su papel en la construcción de la nación (24) y la visión que, tanto los militares como los políticos, tienen sobre el papel que debe jugar las Fuerzas Armadas en la gestión de los asuntos nacionales.

Además por lo general en estos países, los oficiales de las Fuerzas Armadas poseen mayores niveles de educación que el resto de la población, a menudo obtenidos en las antiguas metrópolis coloniales (25) lo que, junto con la capacidad de organización y los mecanismos de integración social para dirigirlos directa o indirectamente, les sitúa en un plano superior en el entorno de su nación, que les «habilitan» para materializar las relaciones inter Estado no sólo en el ámbito de la defensa y seguridad.

Por su parte, los interlocutores en el lado del «Norte» se encuentran en diferente posición dentro de la estructura de sus naciones, ya que se encuentran sometidos al poder político, lo que según Federico Aznar:

«Puede desequilibrar el diálogo, pero también puede hacerlo más interesante, ventajoso y global al servir para vehicular, por ejemplo, propuestas democráticas» (26).

El otro escenario preferente para la actuación de las Fuerzas Armadas, desde el punto de vista del diálogo, se encuentra circunscrito al ámbito de la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) *stricto sensu*, es decir, aquella que se produce sobre el terreno en el que tiene o ha tenido lugar un conflicto o desastre natural, entre los militares y la población civil local (27) y que se materializa preferentemente mediante actividades de Apoyo al Entorno Civil (SCE) (28).

(22) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: *opus citada*, p. 30.

(23) SORENSON, David S.: «Civil-Military Relations in North Africa», *Middle East Policy Council*, invierno 2007.

(24) En muchos Estados-nación poscoloniales emergentes, los militares fueron el organismo principal en la lucha por la independencia y, por tanto, bien posicionada para liderar la independencia, sobre todo si después de ésta el espacio político quedaba relativamente vacío. *Ibidem*.

(25) Un ejemplo cercano es el del presidente de Guinea Ecuatorial, don Teodoro Obiang Nguema, que cursó estudios en la Academia General Militar española durante los años 1963-1965. *Fuente*: Jefatura de Estudios Academia General Militar, Zaragoza, España.

(26) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: *opus citada*, p. 31.

(27) La Doctrina Española define el concepto de CIMIC como: «Conjunto de actividades encaminadas a conseguir el apoyo a la misión mediante la cooperación y coordinación entre el mando de la fuerza y el entorno civil del área donde son o van a ser empleadas las fuerzas militares. El entorno civil incluye a la población, autoridades, organizaciones y agencias locales, nacionales o internacionales, bien sean gubernamentales o no.» DO1-001. *Doctrina. Empleo de las Fuerzas Terrestres*, pp. 8-13, tercera edición, Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), octubre de 2003.

(28) El SCE comprende el conjunto de actividades encaminadas al apoyo a las autoridades civiles u organizaciones en la ejecución de sus cometidos, o para colaborar en la asistencia humanitaria que necesite la población civil. OR5-018. *Orientaciones CIMIC*, pp. 5-2, MADOC, noviembre de 2007.

Ambos escenarios tratados son necesariamente coincidentes en el espacio y en el tiempo, pues a menudo, el hecho de realizar una acción humanitaria puede conllevar la apertura o mejora de relaciones interestado o bien, la existencia previa de estas relaciones puede motivar la solicitud de cooperación o asistencia por parte del Estado necesitado de ésta.

Definido pues el escenario y los interlocutores necesarios del diálogo desde la perspectiva militar, pasemos a explorar la dimensión práctica del mismo en el área de la construcción y consolidación de la paz.

La cooperación militar

Desde el final de la guerra fría, las operaciones de paz se han convertido en una herramienta imprescindible utilizada por la comunidad internacional con la voluntad de dirimir enfrentamientos armados y estabilizar las situaciones de posconflicto. Muestra de ello es que la demanda mundial de personal en operaciones de paz siguió aumentando en el año 2007 (29).

El cambio de naturaleza de los conflictos armados ocurrido en los últimos años (30), y el interés de la comunidad internacional en la gestión de éstos, ha ido modificando el tipo de operación de paz a desarrollar, evolucionando desde el mantenimiento de la paz, o sea mantener el *statu quo*, a la construcción de la paz, que tiene más que ver con gestionar la transición de los conflictos. Asimismo, el nexo de unión entre desarrollo, paz y seguridad se ha convertido en el centro del debate internacional sobre la gestión de conflictos, y la construcción de la paz ha sido vista como el marco colectivo en el que las dimensiones humanitaria, de paz, de seguridad, del gobierno de la ley, de los derechos humanos y el desarrollo pueden ser reunidos bajo una estrategia común al nivel del Estado en cuestión (31) dando forma a un sistema (32).

(29) Al terminar el año 2007, había sobre el terreno más de 160.000 personas como efectivos en dichas operaciones. SARJOH BAH, A.; DIDOMENICO, Victoria; JONES, Bruce D. y TORTOLANI, Benjamin C.: *Informe anual sobre las operaciones de paz en el mundo 2008*, p. 2, Centro de Cooperación Internacional, Universidad de Nueva York, publicado por FRIDE, abril de 2008.

(30) La naturaleza de los conflictos ha tornado de guerras entre Estados a enfrentamientos violentos entre elementos no estatales y Estados, siendo los desafíos más importantes que afrontar el terrorismo, las rémoras asociadas a la fragilidad del Estado y la necesidad de armonizar las agendas de los países que aportan efectivos. Informe de Conferencia 02, *Presente y futuro de las operaciones de paz*, p. 1, FRIDE, Madrid, junio de 2007.

(31) Estos desarrollos culminaron, como piedra central de las propuestas de reforma de Naciones Unidas, de la cumbre de 2005, con la creación de la Comisión de Construcción de la Paz de Naciones Unidas, véase ANNAN, Kofi: *opus citada*.

(32) En palabras de Cedric de Coning, el sistema de construcción de la paz se define como: «Una intervención posconflicto que proporciona actividades en paralelo, concurrentes y conectadas a corto, medio y largo plazo que trabajan para impedir que la escalada de las disputas, o evitar una recaída en un conflicto violento abordando tanto las consecuencias inmediatas como las causas profundas de un conflicto.» CONING, Cedric de: *opus citada*, pp. 2-3.

La cooperación militar en la construcción de la paz

«Los encargados del mantenimiento de la paz destinados a zonas en conflicto deben aportar seguridad y protección a la población civil. En primer lugar y, ante todo, deben poner fin a los combates. A continuación, deben tener la capacidad de desviar las energías de la gente hacia actividades de reconstrucción. Deben poder llevar a cabo propuestas integradas de repatriación, reasentamiento, reintegración y rehabilitación de refugiados, de desplazados a nivel doméstico, y de excombatientes y sus familias, haciendo especial hincapié en las mujeres y los niños víctimas de la violencia. Deben planificar e implantar programas bien armonizados de Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reintegración (DDRR) (33) que sirvan de base para consolidar la seguridad y la protección.»

Con estas palabras, el ministro de Defensa sudafricano (34) resume todas las iniciativas de cooperación militar que englobadas bajo las denominaciones de *Integrated Missions* (35), *Comprehensive Approach* (36), *Whole-of-government Approach* (37) y *Effect-based Operations* (38) y con ligeros matices entre ellas, se han identificado como las mejores herramientas para llevar a cabo la resolución sostenible de crisis y conflictos.

(33) *Demobilization, Disarmament, Rehabilitation and Reintegration*, en inglés.

(34) LEKOTA, Mosiuoa: *opus citada*, p. 3.

(35) El concepto de Naciones Unidas misión integrada, *Integrated Missions*, se refiere a un tipo de misión en el que existen procesos, mecanismos y estructuras que generan y sostienen un objetivo estratégico común, además de un enfoque integral operacional entre los actores políticos, de seguridad, de desarrollo, de derechos humanos y donde sea conveniente actores humanitarios y de Naciones Unidas en el nivel nacional. Naciones Unidas: *Integrated Missions Planning Process*, p. 3, Guidelines endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006. Citado por CONING, Cedric de: *The implications of the Integrated missions Concept for Training in UN and African Union Peace Operations*, Africa Peace Support Trainers' association, disponible en: <http://www.apsta-africa.org/>

(36) La iniciativa OTAN del enfoque integral o *Comprehensive Approach* es un marco conceptual aplicable a todo el espectro del conflicto. UK Ministry of Defence: *The Comprehensive Approach*, pp. 1-2, Joint Discussion Note 4/05 de enero de 2006. Basado en el concepto *Effect Based Operations*, trata de evaluar la totalidad de los factores políticos, geográficos, sociales, económicos y culturales, entre otros muchos, que intervienen en la aparición de una crisis internacional. En función de esos factores se analiza su repercusión sobre la seguridad y estabilidad internacionales, para abordar todas las dimensiones de las crisis combinando distintos instrumentos y distribuyendo los recursos disponibles por los participantes. GARCÍA, Fernando: «La nueva gestión internacional de crisis: el experimento multinacional número 5», *Revista ARI*, número 122, p. 1, Real Instituto Elcano, noviembre de 2007.

(37) El concepto *Whole-of-government approach* se enmarca dentro de acuerdos bilaterales firmados entre los países receptor-donante y se centra en un enfoque holístico que abarque todas las facetas de un gobierno (económico, social, político, de seguridad, etc.). CHRISTENSEN, Tom y LÆGREID, Per: *Reformas posnueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos*, p. 540, Comisión de Inversión y Desarrollo Económico, volumen XVI; número 2; segundo semestre de 2007; México. 2007, disponible en: www.gestionypoliticapublica.cide.edu

(38) El concepto *Effect Based Operations*, también perteneciente al entorno OTAN, se define como un modo de pensar y los procesos específicos que, juntos, permiten la integración y eficacia de la contribución militar en un enfoque integral. UK Ministry of Defence: *The Comprehensive Approach. Joint Discussion note 4/05*, pp. 1-5 y 1-8, enero de 2006. Los efectos se refieren al espectro completo de resultados, hechos o consecuencias de acciones que se derivan del uso de los elementos del poder nacional. Se distinguen cuatro bloques de instrumentos, acciones o efectos de ese poder: diplomáticos, informativos, militares y económicos. Los efectos consideran también el espectro completo del conflicto [...]

Todas estas iniciativas multidimensionales, desarrolladas o adaptadas por organizaciones internacionales y regionales tales como Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea y la Unión Africana, tienen como punto en común, que la manera más eficaz de afrontar todos los desafíos actuales para la seguridad se basa en una actuación multidimensional y multilateral (39).

El antecedente a estas iniciativas lo podemos encontrar en el llamado «Informe Brahimi» (40) que formuló las primeras recomendaciones en este sentido, abogando por la necesidad de poner los instrumentos políticos, militares y humanitarios bajo un liderazgo unificado.

Sin embargo, a día de hoy, aún no existe un acuerdo común sobre cómo plantear este tipo de iniciativas, como definir las y como llevarlas a la práctica. En este sentido, Naciones Unidas que es quien más avanzado tiene el concepto, se aproxima a este tipo de misiones desde tres perspectivas (41):

1. Restauración de la estabilidad, la ley y el orden.
2. Protección de civiles.
3. Proporcionar las bases para una recuperación a largo plazo, el desarrollo y el gobierno democrático.

Todas estas perspectivas están intrerrelacionadas ostensiblemente, sin embargo, cada una de ellas conduce a una forma distinta de abordarlas, según los objetivos y prioridades de integración de cada uno de los actores humanitarios, de desarrollo y militares.

Por tanto, podemos concluir que las Fuerzas Armadas, como un actor más, pueden participar en mayor o menor medida en cualquiera de las perspectivas e iniciativas comentadas. Pero, ¿cuáles son las áreas preferentes de cooperación desde el punto de vista militar, ligadas a los escenarios de Diálogo Norte-Sur propuestos en el capítulo anterior? En general, todas aquellas que contribuyan a una construcción y consolidación de la paz mejorada o *peacebuilding plus* (42).

-
- Las *Effect Based Operations*, implican acciones diseñadas para alcanzar efectos específicos que contribuyen a la consecución de una situación final deseada. VICENTE CRESPO, Antonio Manuel de: «Las Operaciones Basadas en Efectos: la última abstracción», *Revista Ejército*, número 804, p. 75, abril de 2008.
- (39) NAGELHUS SCHIA, Niels and ULRIKSEN, Stale: *Multidimensional and Integrated Peace Operations. A discussion paper for MNE5*, pp. 9 y 14, WP. 728.
- (40) El Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas ponía de manifiesto la necesidad de que las diferentes agencias de Naciones Unidas trabajaran juntas para maximizar el impacto de sus acciones y la utilización de recursos. En el Informe se proponía la creación de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo (una *Integrated Mission Task Forces*). Organización de Naciones Unidas: *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas (Informe Brahimi)*. A/55/305-S/2000/809, Naciones Unidas, Nueva York, 2000.
- (41) BARTH EIDE, Espen; KASPERSEN, Anja Therese; KENT, Randolph and HIPPEL, Karen von: *Report on Integrated Missions: Practical Prospectives and Recommendations*, p. 12, Expanded UN ECHA Group, mayo de 2005.
- (42) *Peacebuilding* es un concepto de Naciones Unidas que se refiere al proceso, complejo y a largo plazo, de crear las condiciones necesarias para una paz sostenible y el desarrollo, a través de medidas que combatan de un modo comprensivo las causas estructurales y profundas de los conflictos violentos. Estas medidas afectarán al funcionamiento de la sociedad y el Estado buscando la mejora de la capacidad de éste para que lleve a cabo de forma legítima y eficaz sus funciones fundamentales. Organización de Naciones Unidas: *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, p. 10, United Nations Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support, enero de 2008.

Este concepto, de propio cuño, no sólo englobaría las actividades tradicionales (43) de *peacebuilding*, sino que además incluiría medidas de diálogo multilaterales necesarias que permitieran la integración regional e internacional.

En resumen, la cooperación militar podría materializarse en las siguientes áreas:

1. Reforma del Sector Seguridad (SSR) (44).
2. Desminado humanitario.
3. Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).
4. Asistencia humanitaria.
5. Diplomacia de defensa (45).
6. Asociacionismo y otros programas.

Como se puede observar, las áreas afectan a los dos ámbitos de diálogo expuestos: por una parte al área inter Estado, conteniendo el mensaje subliminal de democratización, y por otra, la faceta humanitaria en su aspecto de seguridad humana.

La SSR (46)

Un Estado de Derecho necesita instituciones, pero su construcción lleva mucho tiempo, y cuando la prioridad de los Estados es el fortalecimiento de una nascente democracia, los organismos de seguridad de dichos Estados deben modificarse y quedar asegurados; para ello, el empleo de la SSR debe de ir integrado dentro de una estrategia general conjunta de desarrollo y democratización de la sociedad.

El concepto SSR, relativamente reciente en los campos de transformación del Estado, desarrollo y *peacebuilding* posconflicto (47), tiene como objetivo crear un entorno de seguridad y protección para el Estado afectado y su población a través del restablecimiento de la arquitectura y la estructura de dicho Estado.

(43) Las actividades críticas de *peacebuilding* son: DDR, SSR y otras actividades relacionadas con el imperio de la ley, protección y promoción de los derechos humanos, asistencia electoral y apoyo a la restauración y extensión de la autoridad del Estado. *Ibidem*, pp. 16-17.

(44) *Security Sector Reform*, en inglés.

(45) La diplomacia de defensa abarca, entre otras, las actividades de: medidas de fomento de seguridad y confianza, medidas de control de armamentos, representaciones oficiales permanentes, intercambios de profesionales entre países, formación de profesionales en otros países y viceversa, intercambios doctrinales o de inteligencia y otras que contribuyan a la finalidad de contribuir a la estabilidad de las relaciones internacionales mediante la mejora del conocimiento mutuo y de la confianza entre las Fuerzas Armadas de diferentes países, a través del diálogo y la cooperación pertinentes. Estado Mayor de la Defensa: *Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española*, p. 23, Estado Mayor de la Defensa, Madrid, marzo de 2003.

(46) *Security Sector Reform*, en inglés.

(47) Los conceptos de democratización, buen gobierno y transformación pacífica de las sociedades, y los programas de seguridad humana y de supresión de la pobreza, han empezado a ocupar parte del ámbito de la seguridad a desde el año 1994 con el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del UNDP, seguidos del Informe *Human Security Now* de la Comisión de Desarrollo Humano de 2003, y de diversos trabajos de BALL, Nicole: *Voice and Accountability in the Security Sector y Governance in the Security Sector*, en los años 2002 y 2003 respectivamente; citado por WULF, Herbert: *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*, p. 2, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, disponible en: <http://www.berghof-handbook.net/>

La naturaleza global de la SSR no abarca solamente a todos los sectores nacionales responsables de la seguridad, sino que debe de incluir a la sociedad entera como un conjunto. En palabras del ministro de Defensa surafricano, Mosiuoa Lekota, bajo este concepto se agrupa:

«El control democrático, la sociedad civil, la reforma del sector de defensa, los servicios de inteligencia y seguridad, el control de fronteras, el mantenimiento del orden, la justicia, las prisiones y las empresas de seguridad privada» (48).

Esto implica, que un programa SSR no puede ser implementado en ausencia de otros planes o programas, sino que debe de encontrarse embebido dentro de un programa general de desarrollo y construcción de la paz.

Entre las actividades esenciales a llevar a cabo en un programa SSR, desde el punto de vista militar, se encuentran, entre otros (49): la educación sobre el papel de las Fuerzas Armadas en una sociedad democrática, el desarrollo de la política de defensa, la revisión del concepto de Defensa Nacional, el refuerzo de la gestión de los recursos y del personal militar, la profesionalización militar, la reorganización militar y el refuerzo de la cooperación militar regional y estabilidad.

Uno de los mayores retos, de los anteriormente mencionados, a los que hay que enfrentarse a la hora de iniciar una SSR es la profesionalización militar. Algunos teóricos argumentan, inspirados en parte por la labor de Samuel P. Huntington (50), que la profesionalización de los militares modernos creará una fuerza más preocupada preparándose para el arte de la guerra en vez de en la política (51). Los defensores de este argumento sostienen que la modernización de los ejércitos, la educación militar profesional y los procedimientos para el reclutamiento de soldados profesionales mantendrá los militares en sus acuartelamientos y fuera de la órbita del poder. Sin embargo, Kamrava, poniendo como ejemplo lo sucedido en países de Oriente Próximo, mantiene que la introducción del profesionalismo militar en general no ha dado lugar a:

«... la despolitización del ejército y el aumento de su subordinación al control civil» (52).

Señala que incluso en países democráticos como Turquía e Israel, el alto estatus público de los militares los mantiene en la vanguardia política, mientras que en los Estados autocráticos, los militares son con frecuencia el aglutinante político que mantenía al país

(48) LEKOTA, Mosiuoa: *opus citada*, p. 3.

(49) HENDRICKSON, Dylan *et al.*: *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 10 y Box 2.3, p. 11, Departamento para el Desarrollo Internacional, Londres, 2004.

(50) HUNTINGTON, Samuel P.: *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1957.

(51) En el documental *30 años no es nada* emitido con motivo del trigésimo aniversario de la Constitución Española y producido por Globomedia, para la cadena de televisión *La Sexta*, Santiago Carrillo, ex dirigente del Partido Comunista de España, declaraba que aunque su partido era en principio totalmente contrario a la entrada de España en la OTAN, el paso del tiempo demostró que el tener ocupados a los militares en esa tesitura resultó beneficioso porque les hizo olvidar su interés por intervenir en la vida política española.

(52) LEKOTA, Mosiuoa: «Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East», *Political Science Quarterly*, p. 68, primavera de 2000.

unido mediante las mitologías nacionales sobre la revolución y la independencia creada por ellos mismos, como hemos visto en el apartado anterior (53).

Por otra parte, la profesionalización unida a una regulación legal a nivel nacional evitaría otra de las amenazas para la estabilidad de todos estos países: las compañías privadas de seguridad. La proliferación de estas empresas en los países africanos tiene su origen en la necesidad de contar con personal militar con alta cualificación debido a los avances tecnológicos en materia militar, la emergencia del comercio a nivel global de la contratación de compañías privadas de seguridad y a los recortes en los presupuestos de Defensa de muchos países, lo que ha supuesto la privatización de muchos sectores en materia de defensa y la asunción, por dichas compañías de tareas muy importantes en las zonas de conflicto y de diversos cometidos de seguridad. Finalmente, y como se ha citado al principio, el hecho de no encontrarse reguladas por el Derecho Internacional ni contar con responsabilidad ante los organismos internacionales, las coloca en una posición de ambigüedad que hace necesaria su regulación legal a nivel nacional (54).

Dentro del concepto SSR, contamos también con otra tarea importante a reseñar, la construcción de las Fuerzas Armadas para extender la acción del Estado en todo su territorio. Es el caso, por ejemplo, de Afganistán e Irak (55).

En el primero de los casos, Afganistán, la necesidad de evitar convertirse en un protectorado debido a la dependencia de tropas extranjeras, hizo realidad la construcción del Ejército Nacional Afgano (ANA) (56), aunque su viabilidad ha quedado en entredicho debido a que se ha producido un desequilibrio con el resto de iniciativas de reconstrucción del Estado asiático, pues su financiación y ejecución, inicialmente proporcionada exclusivamente por parte de Estados Unidos, contaba con mayores recursos que las demás lo que la situaba en una posición de privilegio (57). Actualmente, el adiestramiento es llevado a cabo por los OMLT (58) fuera de la estructura de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT) (59) pero dependientes de la misión de ISAF (60), lo que garantiza su carácter multilateral.

Finalmente, quisiera hacer hincapié en que aunque las Fuerzas Armadas dentro de un sector de seguridad sin reformar son parte del problema, no suelen ser la causa de la

(53) Véase nota pie de página 24.

(54) El primer caso de regulación proviene de la República de Suráfrica, que en el año 1998 emitió un edicto en este sentido. ARIENZA FERNÁNDEZ, Manuel: «Privatización y transnacionalización de la defensa. Las compañías privadas de seguridad», exposición Monografía IX CEMFAS, Madrid, mayo de 2008.

(55) Para conocer más sobre la situación en Irak consultar SHARP, Jeremy M. and BLANCHARD, Christopher M.: *Post-War Iraq: Foreign Contributions to Training, Peacekeeping, and Reconstruction*, Congressional Research Service, Report for Congress, Washington D.C., septiembre de 2007.

(56) *Afghan National Army*, en inglés.

(57) Para más información sobre la construcción del ANA consultar: SUHRKE, Astrí «Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán», pp. 14-16, FRIDE, WP 26, Madrid, septiembre de 2006.

(58) *Operational Mentoring & Liaison Teams*, es un programa clave dentro de la misión ISAF de la OTAN formado por equipos de 12 a 19 personas cuya misión es la de proporcionar enlace y adiestramiento a las unidades del ANA en la que se encuentran empotrados, disponible en: <http://www.nato.int/issues/afghanistan/factsheets/omlt.html>

(59) *Provincial Reconstruction Teams*, en inglés.

(60) *International Security Assistance Force*, en inglés.

violencia sino un instrumento en los conflictos. Por consiguiente esta acción debe ser una división de una reforma política y económica más amplia.

El DDR

Desde el final de la guerra fría, la reducción de las Fuerzas Armadas y la desmovilización de los combatientes ha sido el núcleo del proceso de las reformas militares (61). Y ciertamente, como se ha expuesto en el apartado anterior, la reforma de lo militar es fundamental en la promoción del control civil sobre los gobiernos en transición ya que, una vez finalizado el conflicto en cuestión, la existencia de soldados sin misión clara, con una instrucción inadecuada y pocos recursos conducen irremisiblemente a la inestabilidad.

El marco en el que se inicia el proceso DDR se caracterizará, fundamentalmente (62) por problemas de seguridad, deficiencia democrática en la sociedad e instituciones, infraestructuras dañadas, reestructuración de los partidos políticos o creación de otros nuevos, y gran facilidad económica, siendo, por tanto dependiente de la ayuda exterior y humanitaria. Los combatientes sobre los que habrá que aplicar los programas DDR provienen de todas los extractos sociales y de todas las edades, incluyendo «niños-soldado», y han sido reclutados voluntaria o forzosamente para combatir en uno u otro lado de la contienda sin tener en cuenta ninguna relación con sus afinidades.

Los programas DDR tienen fundamentalmente dos metas. La primera, a corto plazo, el desarme y la desmovilización de los combatientes, proporciona un importante lapso de tiempo para la mejora de la seguridad sobre el terreno además de proporcionar al gobierno recientemente erigido o interino, la oportunidad de emerger sin la amenaza de una represión militar. Lo que se olvida son los aspectos a medio y largo plazo de la segunda meta de la desmovilización, el proporcionar a los antiguos combatientes un nuevo comienzo reintegrándolos en la sociedad civil. Este último proceso necesita de una mayor consideración dentro de la programación democrática y es vital en el desarrollo de cualquier proceso para promover unas relaciones cívico-militares mejoradas y por ende en la estabilidad del Estado.

El papel militar en este tipo de programas puede limitarse a la ejecución de las misiones de desarme y el asesoramiento a corto plazo, aunque cada conflicto es diferente y depende del contexto (63) y características del país donde sucede.

En el caso del desarme, los instrumentos clásicos empleados en los programas de DDR –influencia, incentivos y coerción (64)– tienden a difuminarse en al aplicación genérica del

(61) BERDAL, Mats R.: «Disarmament and Demobilization after Civil Wars», *Adelphi Paper* 303, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Londres, 1996. citado en *Civil-Military Relations: USAID's Role*, Center for Democracy and Governance, Washington D.C., julio de 1998.

(62) «Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 3, p. 99, CESEDEN, Madrid, 2006.

(63) Entre estos podemos contemplar, el reconocimiento de la motivación de los actores, tanto individuales como de las comunidades, el contexto del temor permanente, las estrategias y prácticas sociales que se hayan desarrollado durante el conflicto además del papel de los particularismos. ARNOLD, Matthew B. and ALDEN, Chris: *This Gun is Our Food. Demilitarising the White Army Militias of South Sudan*, p. 1, WP. 722, NUPI, Oslo, 2007.

(64) *Ibidem*.

mandato internacional y puede, por consiguiente, producir una serie de consecuencias no intencionadas, incluyendo reacciones de resistencia por parte de los grupos armados.

La experiencia adquirida en el conflicto de Sudán (65) nos enseña que para que la campaña de desarme alcance sus objetivos clave, además de ser multidimensional, debe de estar estructurada en torno a un empleo selectivo de los instrumentos antes mencionados de un modo secuencial y estar acompañado de una campaña de publicidad con el objetivo puesto en los potenciales reincidentes. Más aún, y lo que es más importante para nuestra participación, es que para que tanto la influencia como la coerción sean eficaces, deben de ser ejercidas por agentes legítimos y reconocidos que tengan la autoridad y el mandato para informar y persuadir a las partes, acompañados de representantes legales del gobierno local (66).

También podemos enfrentarnos a fuerzas centrífugas durante el proceso, como por ejemplo el fácil acceso a la compra-venta de armas y la posibilidad de que el personal a desmovilizar o ya desmovilizado, sea reclutado por parte de las mafias y del crimen organizado, al encontrar dificultades para adaptarse a su nueva realidad tras la reintegración. Esta situación:

«Perjudicará los posibles incentivos para la inversión de donantes y en definitiva dará lugar a grandes dificultades para alcanzar el desarrollo y la estabilidad perdurable» (67).

Acción humanitaria

Los sucesos acaecidos en la década de los años noventa en los Balcanes con la consiguiente declaración, por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de crisis humanitaria, propició la introducción de los militares en el panorama humanitario, lo que supuso el inicio de la alteración del concepto de acción humanitaria en sí mismo. Esta alteración se ha visto agravada por las posteriores actuaciones en Afganistán e Irak y por las omisiones en el caso del África Central.

La cuestión de si las Fuerzas Armadas pueden llevar a cabo una acción humanitaria o no, es un debate de actualidad en los foros internacionales de cooperación y humanitarismo.

Las principales organizaciones humanitarias, como por ejemplo Médicos Sin Fronteras, definen que toda acción humanitaria debe respetar los siguientes principios (68): huma-

(65) Para más información consultar ARNOLD, Matthew B. and ALDEN, Chris: *opus citada*.

(66) En el caso de Sudán, el modelo estándar de «puesto de desarme» constaba de soldados del SPLA (*Sudanese Peoples Liberation Army*), apoyados por civiles con ascendencia armados, quienes recogían el armamento; Naciones Unidas proporcionaban apoyo logístico y técnico a través de su Unidad DDR de la UNDP mientras que la presencia de observadores militares y soldados de la fuerza de protección de la Misión de Naciones Unidas para Sudán (UNMIS) proporcionaban la coerción y la monitorización de la situación necesarias. *Ibidem*, p. 4.

(67) *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 3, p. 100, *opus citada*.

(68) Véase Médicos Sin Fronteras: *Principios Básicos de la Acción Humanitaria*, disponible en: <http://www.msf.es/conocenos/identidad/accion/index.asp>. Los principios fundamentales de la Cruz Roja son en esencia los mismos que los de Médicos Sin Fronteras a los que añaden los orgánicos de Unidad, Universalidad y Carácter Voluntario. Véase Cruz Roja Española, disponible en: <http://www.cruzroja.es/>. En cambio, la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, los redujo a tres: humanidad, imparcialidad y neutralidad, disponible en: <http://www.un.org/>

nidad, independencia, imparcialidad y neutralidad; y es en esta definición de principios donde surgen las primeras desavenencias entre los ambientes civil y militar.

Las organizaciones humanitarias argumentan que las Fuerzas Armadas no pueden llevar a cabo una acción humanitaria ya que, generalmente, sirven a un propósito político de sus respectivas naciones u organizaciones internacionales, lo que las aleja de los principios de neutralidad e independencia. Pero hoy día, muchos autores consideran imposible permanecer neutral ante los complejos conflictos actuales pues:

«Inevitablemente la provisión de asistencia y recursos y la protección de ciertos sectores tiene un impacto político, y la cuestión sería aprovecharlo de modo positivo para que contribuya a la construcción de capacidades y a sentar las bases para la paz, es decir, reemplazar el humanitarismo clásico por una forma más política del mismo, integrado en los objetivos de política exterior de seguridad y paz» (69).

En otras ocasiones, el uso de determinadas acciones de ayuda por parte de las Fuerzas Armadas en operaciones que buscaban más el entendimiento y la aceptación por parte de las poblaciones de países ocupados –dentro de la estrategia *win hearts and minds* (70)– que los fines propiamente humanitarios, ha hecho que las organizaciones humanitarias sean muy escépticas y críticas con estas misiones.

Para ampliar el contexto en el que se va a producir la acción humanitaria, se pueden añadir otros factores, estos negativos, hijos de las experiencias obtenidas por las diferentes organizaciones humanitarias, y que afectan directamente a su seguridad y a la ejecución de su misión, como pueden ser el rechazo de la población civil a la que se pretende ayudar por la militarización de la ayuda humanitaria, el riesgo que esto conlleva para los trabajadores humanitarios y la puesta en peligro del acceso a las víctimas del conflicto (71).

Pero, por otra parte, no deben omitirse las áreas de contacto y colaboración entre civiles y militares que tradicionalmente han supuesto una especie de sinergia sobre el terreno en los conflictos y crisis recientes. Entre ellos podemos citar, además de los casos en los que los militares han proporcionado ayuda humanitaria a gran escala en caso de desastres naturales (72), el empleo de medios militares para transporte de la ayuda

(69) REY, Francisco; THIEUX, Laurence y NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A.: «Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas», *Documento* número 13, p. 7, Fundación Carolina, CeALC, Madrid, septiembre de 2007.

(70) La frase *Hearts and Minds* fue un eufemismo empleado por Estados Unidos durante la guerra de Vietnam aunque su origen es más antiguo, en una campaña para ganar el apoyo de la población vietnamita. Actualmente es empleado en las campañas en Irak y Afganistán como indicativo de empleo de estrategias *soft power*.

(71) En este sentido, el artículo «Lo que no vio la ministra» publicado en el periódico *El Mundo* de 21 de abril de 2008, hace referencia a las quejas del Comité Internacional de la Cruz Roja en referencia al empleo de los distintivos humanitarios en helicópteros y vehículos militares españoles desplegados en Afganistán. Asimismo, la Organización No Gubernamental (ONG) *World Vision Internacional* se quejó de que el contingente español «reparte la ayuda sin condiciones y eso genera dependencia y acostumbra mal a la población» lo que provoca interferencias en los proyectos de reconstrucción de esta ONG dirigidos a la implicación de la población local en la reconstrucción a cambio de dicha ayuda.

(72) La operación *Respuesta Solidaria II* llevada a cabo por parte de la Unidad de Ingenieros de la NRF 5 de la OTAN durante el invierno de 2005. Entrevista al jefe del Batallón Multinacional que desplegó en Pakistán, teniente coronel don Rafael Martín Linares.

humanitaria de las agencias, el empleo de fuerzas militares para la protección de convoyes humanitarios, personal y entrega de ayuda humanitaria, y el intercambio de información sobre situación humanitaria generalmente (73).

Por tanto, a pesar de ciertas tendencias centrífugas, podemos concluir que la vinculación entre lo militar y lo humanitario no sólo es positiva, sino necesaria gracias a las capacidades militares inherentes, en casos de extrema urgencia y dificultad de acceso a las zonas afectadas. Pero, para que esta cooperación-asistencia sea lo más eficiente posible debe ajustarse a las siguientes condiciones obtenidas a partir de las conclusiones de foros de debate civiles y militares:

1. Aunque las acciones humanitarias y la participación militar con mandatos claros y en operaciones de paz pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción (74). En este caso es mejor que lleven a cabo su labor de manera separada aunque complementaria, pudiéndose actuar de este modo, tanto sobre la causa como sobre el efecto del sufrimiento.
2. Los recursos militares deben ser utilizados preferentemente allí donde no sea viable ninguna otra alternativa civil y donde el uso de estos recursos sea la única manera de satisfacer una necesidad humanitaria crítica. En todos los casos, los recursos militares deben desplegarse de acuerdo a las directrices MCDA (75) de marzo de 2006 (76). Además del principio de empleo como «último recurso», entre los criterios fundamentales de las directrices MCDA se encuentran los siguientes (77):
 - Capacidad única: no existen recursos civiles alternativos adecuados.
 - Prontitud: la urgencia de la tarea exige una acción inmediata.
 - Dirección claramente humanitaria: control civil sobre el uso de los recursos militares.
 - Delimitada en el tiempo: el tiempo y la escala del uso de los recursos militares para apoyar las actividades humanitarias están claramente delimitados.

Diplomacia de defensa

La diplomacia de defensa es un concepto aparecido en el Reino Unido tras la Revisión Estratégica de Defensa (SDR) (78) de 1998, definiéndola en términos de:

(73) BARRY, Jane and JEFFERYS, Anna: «A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response», *Network Paper* 37, p. 4, Humanitarian Practice Network, enero de 2002, disponible en: <http://www.odihpn.org/> citado en REY, Francisco; THIEUX, Laurence y NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A.: *opus citada*, p. 12.

(74) REY, Francisco; THIEUX, Laurence y NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A.: *opus citada*, p. 12.

(75) El concepto *Military and Civil Defense Assets* hace referencia a cualquier recurso sea de personal, de información, de equipo o servicio, que pertenezca a una institución gubernamental de defensa militar o civil. *Information Summary on Military and Civil Defence Assets and the Military and Civil Defence Unit*, disponible en: <http://ochaonline.un.org/>

(76) Organización de Naciones Unidas *et al.*: *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*, marzo de 2003-Revisión II, marzo de 2006, disponible en: <http://ochaonline.un.org/>

(77) OXFAM Internacional: *Posición de Oxfam Internacional relativa a la provisión de ayuda humanitaria por fuerzas militares*, disponible en: http://www.oxfam.org/en/files/oj_hum_policy_military_aid_es.pdf, septiembre de 2007.

(78) UK Ministry of Defence: *The Strategic Defence Review* (1998).

«Proporcionar fuerzas para afrontar las distintas actividades llevadas a cabo por el Ministerio de Defensa para disipar la hostilidad, fomentar y mantener la confianza y asistir en el desarrollo de Fuerzas Armadas democráticamente homologables, y así hacer una significativa contribución a la prevención y resolución de conflictos» (79).

Vemos por tanto, que la expresión «diplomacia de defensa» abarca un amplio abanico de actividades (80) enmarcadas dentro de la cooperación militar que, lejos de ser nuevas, sí que tienen un enfoque diferente en el entorno estratégico actual: su contribución, directa o indirecta, a la prevención de conflictos (81).

Dentro de las diferentes medidas existentes procederé al análisis de la importancia de la enseñanza militar como forma de cooperación militar y prevención de conflictos y como claro ejemplo de diálogo.

LA ENSEÑANZA MILITAR COMO FORMA DE COOPERACIÓN

Desde antiguo, los intercambios en el ámbito académico han sido fruto de relaciones entre los individuos como medio de compartir conocimientos y progresos de la humanidad así como de establecer lazos profundos en las relaciones humanas.

En el ámbito militar, y poniendo como ejemplo la Macedonia clásica, la educación conjunta del futuro heredero al reino, a la sazón Alejandro Magno, con los vástagos de los nobles de todas las provincias de su reino, además de producir sentimientos de lealtad hacia el futuro monarca, con la instrucción y el adiestramiento común se establecían vínculos fraternales indisolubles y una comunidad de doctrina y pensamiento. Esta técnica fue mejorada y desarrollada en el transcurso de la historia incluyéndose posteriormente a las élites de los pueblos conquistados como medio para la expansión de la cultura e influencia de la metrópoli.

Y es que, como afirma Federico Aznar:

«[...] el conocimiento genera confianza mutua y la interacción, generalmente, afinidad hacia la sociedad de acogida. Así, los beneficios de la cooperación en materia de enseñanza se encuentran en aspectos como las relaciones personales, el intercambio de conocimientos y experiencias, el cambio de perspectiva y ejes de referencia en la aproximación a los problemas, el conocimiento de la organización, los medios y posibilidades de la nación de acogida, la socialización, la empatía [...]» (82).

En la actualidad, la cooperación militar en la enseñanza puede ejecutarse en varios planos, desde la formación básica hasta los estudios de posgrado, siendo preferibles para el objeto de este estudio, aquellos en los que se favorezca el debate y el encuentro, ya que el enriquecimiento en este tipo de intercambio, no sólo se produce por la formación

(79) UK Ministry of Defence: «The Strategic Defence Review-Supporting Essays», *Essay 4*. p. 106.

(80) Véase nota pie de página 47.

(81) Dentro de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas «contribuir militarmente a la paz y estabilidad internacionales», se recoge la diplomacia de defensa como: «El conjunto de actividades, basadas en el diálogo y la cooperación, que realizan las Fuerzas Armadas con la finalidad de crear un entorno de confianza y contribuir a prevenir la aparición de conflictos o a su control y erradicación.» *Revisión Estratégica de la Defensa, Anejo C: «Misiones y Cometidos de las Fuerzas Armadas»*, pp. 183-184.

(82) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: *opus citada*, p. 33.

académica que se otorga por parte de quien imparte la enseñanza, sino por la aportación de los concurrentes foráneos quienes, a partir de sus experiencias en sus países de origen, pueden enriquecer y abrir nuevos horizontes en el país de acogida. Este intercambio de conocimientos sería aún mayor con la ampliación de la asistencia a estos cursos de personal no perteneciente al ámbito militar.

Un factor a tener en cuenta es que, para una mayor eficacia y penetración de estos programas de enseñanza, es fundamental el empleo de un mismo idioma como vía de comunicación. Así, no es de extrañar que la mayoría de los alumnos inmersos en estos programas en todas las escuelas militares sean provenientes de antiguas colonias y zonas de influencia. Por consiguiente, entre las medidas a adoptar, si se quiere ampliar el abanico de países beneficiarios de estas iniciativas, debe encontrarse la difusión del idioma en cuestión como ya ocurre con el francés a través de la *francofonía* (83) y del español con el Instituto Cervantes (84).

Otras actividades de enseñanza pueden llevarse a cabo en los países de origen a través del intercambio de profesores entre escuelas militares o de acciones como el RECAMP francés. Este tipo de iniciativas son más aconsejables para la formación de nivel básico o medio, para que la difusión y alcance de del mensaje a transmitir sea mayor (85).

Finalmente, Javier Chinchón señala como beneficios obtenidos de la enseñanza militar para el mantenimiento del Diálogo Norte-Sur el que:

«Aquellos integrantes de las Fuerzas Armadas que se han formado, en un grado u otro, en instituciones o programas diseñados y/o implementados por terceros Estados son, evidentemente, más receptivos a mantener los vínculos y experiencias adquiridas, así como a sacar el mayor provecho de los conocimientos técnicos recibidos, a la hora de tomar las decisiones que les correspondan en el nivel que ocupen, ya sean éstas de carácter estrictamente político o económico-industrial» (86).

(83) El término *francofonía*, designa a la comunidad de personas y países que usan el francés, y es una organización internacional de la que son miembros de pleno derecho 49 Estados, además de cuatro miembros asociados y diez miembros observadores. La mayoría de los Estados miembros son francófonos. La *francofonía* proclama entre sus principios y valores fundamentales los siguientes: la democracia y los derechos humanos; el respeto y promoción de la diversidad cultural y lingüística; la solidaridad y el desarrollo sostenible, Organisation Internationale de la Francophonie, disponible en: <http://www.francophonie.org/>

(84) El Instituto Cervantes es una institución cultural pública creada el 11 de mayo de 1990 por el Consejo de Ministros, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Su tarea es la promoción y enseñanza de la lengua española, así como la difusión de la cultura de España e Hispanoamérica, disponible en: <http://www.maec.es/> y <http://www.cervantes.es/>

(85) El Programa RECAMP (*Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix*) es una iniciativa francesa de cooperación diseñada e impulsada por los Ministerios de de Asuntos Exteriores y de Defensa desde 1997; en la actualidad está auspiciado por Naciones Unidas y bajo coordinación de la Unión Africana. Este Programa está prioritariamente dirigido a lograr el reforzamiento de las capacidades militares de los países africanos a fin de que puedan conducir operaciones de mantenimiento de la paz en el continente. La aportación francesa se realiza en los campos de formación, equipamiento y entrenamiento. CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: *Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica*, pp. 40-41, WP 13/2007, Observatorio de Política Exterior Española, 2007.

(86) *Ibidem*, p. 20.

Lo que en un futuro puede retornar al Estado otorgante de la formación en cualquiera de los aspectos siguientes: político, económico-industrial y de cooperación en futuras misiones.

Asociacionismo y democratización

La democracia como elemento esencial y la defensa de los valores democráticos por medio de la seguridad colectiva son dos de los pilares ideológicos de la Alianza que aparecen en el Preámbulo del Tratado del Atlántico Norte (87).

En este campo, el asociacionismo ha supuesto una herramienta fundamental de la OTAN para la democratización de los países de Europa del Este y la estabilidad de la zona euroatlántica tras el final de la guerra fría. Y es que, el incentivo de la integración en la Alianza Atlántica supuso, en muchos casos, un aliciente para la aceleración de los procesos democráticos internos (88).

Sin embargo, su aplicación a los países del «Sur» no ha podido hacerse del mismo modo ni ha obtenido los mismos resultados, ya que tanto la idiosincrasia como las expectativas de dichos países son distintas de la de los países del Este. De hecho, mientras que los últimos, como ya he apuntado, buscaban los beneficios en materia de seguridad y desarrollo que suponía adherirse a la Organización (89) y la evolución de sus sistemas económicos para su futura integración en la Unión Europea, los países del «Sur» están más interesados en las iniciativas de cooperación militar y el aumento de de sus capacidades y conocimientos en materia de defensa (90).

Asimismo, la promoción de la democracia en los países musulmanes a través de la OTAN se ve restringida debido a la percepción negativa que de la Alianza se tiene en dichos países. Esto es debido (91) a entre otros factores, la imagen formada en el mundo árabe frente a las actitudes tomadas por los países principales de la OTAN ante sucesos relevantes de este mundo (92), la pertenencia de Turquía –por ser un Estado de mayoría musulmana pero secular y heredero del Imperio Otomano– a la organización y a los movimientos ideológicos y nacionales árabes, más próximos al bloque del Este, que tuvieron lugar durante la guerra fría.

Por estas razones, la OTAN no está presionando, como lo hiciera en su día sobre los países del Europa del Este a través de la PfP (*Partnership for Peace*), en el área de la demo-

(87) «Las partes de este Tratado [...] desean salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de sus pueblos, fundamentándose, para ello, en los principios de la democracia, la libertad individual y el imperio de la ley.» OTAN. Tratado del Atlántico Norte, Preámbulo, Washington D.C., 4 abril 1949, disponible en: <http://www.nato.int/docu/basicxt/treatry.htm>.

(88) Para más información consultar BOONSTRA, Jos: *El papel de la OTAN en la reforma democrática*, FRIDE WP. 38, Madrid, mayo de 2007.

(89) BOONSTRA, Jos: *opus citada*, p. 3.

(90) *Ibidem*, p. 7.

(91) ALANI, Mustafa: «Arab perspectives in NATO», *NATO Review, Combating Terrorism*, Autumn 2005, disponible en: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue4/english/art3.html>

(92) Entre ellos se encuentran el comportamiento colonial de Francia y especialmente su actitud en la guerra de Argelia; la participación de Italia en el norte de África árabe, la ocupación, control e influencia del Reino Unido sobre de la región del Golfo y el aparentemente apoyo sin límites y proporcionado por Estados Unidos al Estado de Israel además de sus intereses energéticos. *Ibidem*.

cratización sobre los países participantes en el Diálogo del Mediterráneo (DM) (93) y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) (94), pero sí trata, por el momento, de trabajar con los distintos socios de forma multilateral para establecer instituciones que podrían favorecer su implantación.

En este contexto, y aunque ambas iniciativas se encuentran en distintos estadios evolutivos, las principales áreas de cooperación y temas de debate con estas asociaciones se centran (95) en: asesoramiento en temas de defensa; promoción de la cooperación militar para contribuir a la interoperabilidad; coordinación en la lucha contra el terrorismo; la no proliferación de armas nucleares; los planes de emergencia civil y la seguridad de las fronteras.

A las áreas anteriores hay que añadir, tras la Cumbre de Riga de noviembre de 2006 y visto el interés de los socios de ambas iniciativas en la dimensiones prácticas de sus respectivas asociaciones, la Iniciativa de Cooperación para el Adiestramiento (NTCI) (96), mediante la cual la OTAN tiene la intención de ir desarrollando una red de actividades de adiestramiento que modernizarán las estructuras de defensa y adiestrarán a las Fuerzas de Seguridad mediante un planteamiento evolucionista y escalonado (97). Dentro de esta iniciativa se recoge, en una primera fase, la creación de una facultad de Oriente Medio en la Escuela de Defensa de la OTAN en Roma para cursos reducidos adaptados a las necesidades de los socios del DM y la ICI y para cursos modulares destinados a civiles y militares de estos países y de países de la OTAN. En una segunda fase, se apoyará la creación de un centro regional de cooperación sobre seguridad (98), que sería propiedad de los países del DM y la ICI y que dispondría de financiación tanto regional como de la misma OTAN.

En resumen, podemos afirmar que las iniciativas de asociacionismo propuestas por la Alianza son, en principio, una buena herramienta para el diálogo y la estabilidad de las

(93) El DM es una iniciativa OTAN iniciada 1994, diseñada para crear buenas relaciones y mejorar el entendimiento mutuo con los países del Mediterráneo, que refleja la visión de la Alianza sobre que la seguridad en Europa está íntimamente ligada a la seguridad y estabilidad en la región. Actualmente incluye a siete países no-OTAN: Egipto, Israel, Mauritania, Marruecos, Túnez (ingresados en 1994), Jordania (1995) y Argelia (2000), disponible en: <http://www.nato.int/med-dial/summary.htm>

(94) La ICI fue creada durante la Cumbre de la OTAN celebrada en esa ciudad turca en 2004, y ofrece a los países de Oriente Próximo cooperación práctica en materia de seguridad de forma bilateral. Hasta la fecha agrupa a: Bahrein, Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, disponible en: <http://www.nato.int/issues/ici>

(95) NATO Public Diplomacy Division: *Security Cooperation with the Mediterranean Region and the broader Middle East*, p. 8, Bruselas, agosto de 2005.

(96) *NATO Training Cooperation Initiative*, en inglés.

(97) RADEMACHER, Fritz: «La Iniciativa de Cooperación para el Adiestramiento», *NATO Review* Revisando Riga, primavera de 2007, disponible en: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/spanish/art3.html>, Committee 2. *NATO's Mediterranean Dialogue and Istanbul Cooperation Initiative: Opportunities for Enhanced Cooperation?*, p. 5, Senior Course 110, NATO Defense College. Roma, primer semestre 2007.

(98) La decisión de participar en la creación de un centro de estas características en la región precisaría de más trabajos preparatorios con los socios del DM y la ICI, y también dependería de las consideraciones globales tanto políticas como de seguridad y de las lecciones que se extrajeran de la fase inicial, especialmente en lo relativo a la implementación de cursos modulares en instalaciones regionales. RADEMACHER, Fritz: *opus citada*.

áreas en cuestión y, más aún, una vía a muy largo plazo para introducir la democracia en los países que comprenden, pero que deben de ser seguidas muy de cerca para adaptarlas continuamente tanto a las necesidades propias como a los deseos de sus socios.

Otros programas: cooperación interorganizaciones

El fenómeno de cooperación entre organizaciones, ha evolucionado a partir de la premisa de que:

«Ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy» (99) pero aplicado a ese ámbito.

La cooperación entre organizaciones de seguridad puede ser motivada por factores tanto individuales como holísticos; el nuevo concepto de seguridad, la demanda creciente de respuestas multinacionales y multidimensionales a los conflictos, la internacionalización de los mismos y las políticas de seguridad de las organizaciones regionales han producido cambios en el ambiente externo de las mismas e incluso en sus necesidades internas. Asimismo, el que las organizaciones internacionales tengan potencias y mandatos diferentes a menudo ha resultado una ventaja a la hora de realizar un reparto de tareas razonable (100).

Kristin M. Haugevik ha identificado seis motivos (101) que pueden generar esta cooperación entre organizaciones de seguridad, agrupándolos en motivos materialistas e idealistas. Dichos motivos son: supervivencia de la organización, neutralización de la competencia, dependencia de recursos, legitimización, valores compartidos y aprendizaje organizativo.

En este sentido analizaremos las relaciones entre las organizaciones internacionales del «Norte» con la más representativa del «Sur»: la Unión Africana.

RELACIONES UNIÓN EUROPEA-UNIÓN AFRICANA

A pesar de la relativa juventud de ambas Organizaciones (102) los primeros pasos para una colaboración formal se dieron en el año 2005, con la declaración de la Unión Europea de su voluntad de «trabajar con la Unión Africana, las organizaciones subregionales y los países africanos para predecir, prevenir y mediar en los conflictos, incluido en sus causas profundas, y mantener la paz en su continente» (103). Más aún, en la Cumbre Unión Europea-Unión Africana celebrada en Lisboa en diciembre de 2007 se convi-

(99) Unión Europea: *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, p. 1, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

(100) YOST, David. S.: «Mejorar la cooperación de la OTAN con otras organizaciones internacionales», *NATO Review*, otoño de 2007, disponible en: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/spanish/main.htm>.

(101) HAUGEVIK, Kristin M.: *New partners, new possibilities. The evolution of inter-organizational security cooperation in international peace operations*, pp. 8-9, NUPI, Oslo, 2007.

(102) La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) fue activada formalmente en 2001, siendo su primera operación en 2003. Por su parte, la Unión Africana fue fundada en 2002, y su papel como organización de seguridad y paz comenzó en el año 2004.

(103) Consejo de la Unión Europea: *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*, Bruselas, 2005, disponible en: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_5499_es.htm

no en la adopción de una estrategia conjunta África-Unión Europea, en la que el aspecto de seguridad constituye una parte muy importante (104).

Por otro lado, los creadores de la Unión Africana supuestamente habrían elegido el modelo de la Unión Europea como plantilla para la creación de esta Organización en el año 2002, en particular en lo referente a las estructuras institucionales y los objetivos básicos (105).

Hasta el momento esta cooperación se ha materializado mediante financiación de la Unión Europea a misiones de la Unión Africana, apoyo técnico y logístico además de contribuciones de observadores y consejeros militares, policiales y civiles en las misiones en Burundi y en Sudán.

RELACIONES OTAN-UNIÓN AFRICANA

Está mucho menos desarrollada que la anterior. Sin embargo, aunque la OTAN y la Unión Africana aún no han adoptado ningún acuerdo formal de cooperación, la OTAN, a petición de la Unión Africana, ha contribuido mediante apoyo logístico y técnico a las misiones de ésta en Sudán y Somalia. Recientemente, la Unión Africana ha mandado el mensaje de que espera una cooperación más duradera y global con la OTAN (106).

El caso español. La política exterior de España hacia el Sur

La política exterior de España ha estado históricamente ligada a su posición geoestratégica como punto de contacto entre los países del Atlántico, de África, del Mediterráneo y Europa.

Parfraseando a Jacinto Romero Peña, el devenir histórico de nuestra nación ha llevado a España a interesarse por ámbitos geográficos más lejanos (107). Esto ha tenido como consecuencia el olvido del Sur cercano y de su problemática hasta el inicio del presente siglo.

Es entonces cuando, la España que, después de su paso por una trabajada transición democrática, por un más que largo proceso de integración en la Comunidad Europea y por una accidentada inserción en la Alianza Atlántica, se ha convertido en un actor desacomplejado en sus foros naturales y en la defensa de sus intereses. Sin duda, se puede afirmar que la política exterior reciente ha ganado en horizonte y en envergadura, no sólo físicos, sino también políticos.

(104) Unión Africana y Unión Europea: *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy and new areas and arenas*, Lisboa, 2007, disponible en: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_6804_es.htm

(105) BABARINDE, O.: *The EU as a model for de African Union: The limits of imitation*, Universidad de Miami, Miami, 2007, citado en HAUNEVIK, K. M.: *opus citada*, p. 15.

(106) «African Union looks to long term cooperation», disponible en: <http://www.nato.int/docu/update/2007/03march/e0302a.html>

(107) «La preferencia estratégica española asumida tras la unificación territorial peninsular en el año 1492, le llevó a otras zonas mucho más alejadas.» ROMERO PEÑA, Jacinto *et al.*: «Visión española del África Subsahariana», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 1, p. 91, CESEDEN, Madrid, 2006.

En este contexto, la política exterior se ha visto sometida, en los últimos años, a un intenso movimiento pendular, a un proceso de acción-reacción y a un ajuste marcado por los impulsos de ese movimiento (108). Así hemos pasado de la búsqueda de un primer lugar en la escena internacional, a través de una relación preferente con Estados Unidos, en detrimento de nuestra vocación europeísta y enfrentándonos en cierta manera con el «Sur», a una posición más centrada y acorde con nuestro contexto estratégico y posición mundial (109) en la que esta relación con el «Sur» se ve potenciada. Muestra de ello son todas las iniciativas (110) que, bien a título particular o en el seno de organizaciones internacionales, ha impulsado o propuesto el Gobierno de nuestra nación.

Finalmente, quisiera traer a colación la propuesta de decálogo sobre política exterior que recientemente ha ofrecido el ministro de Asunto Exteriores, don Miguel Ángel Moratinos, para su consenso a todas las fuerzas políticas que, en lo que se refiere a iniciativas hacia el «Sur», se articulan en medidas sobre inmigración, ayudas al desarrollo, el entorno euromediterráneo, el Proceso de Paz de Oriente Próximo e Iberoamérica (111).

Fuerzas Armadas españolas y acción exterior

La simple enumeración de las misiones en el exterior en las que han participado nuestras Fuerzas Armadas durante el último cuarto de siglo (112), es una muestra tangible de papel principal que ha jugado las Fuerzas Armadas en la acción exterior de España en el contexto actual de la política española, llegando a considerarse en ambientes diplomáticos que:

(108) ESTRELLA, Rafael: «Política exterior de España», conferencia en «Diálogo Europeo», Madrid, marzo de 2006.

(109) Los nuevos ejes de aproximación de la política exterior son desde el año 2004: apuesta por una aproximación multilateral a los problemas internacionales; una vuelta a la política continental y a América Latina y al Mediterráneo como ejes políticos tanto de España como de la Unión Europea. «Promoción de la democracia durante el gobierno de Rodríguez Zapatero 2004-2008», *Democracia en Contexto*, número 13, p. 7, FRIDE, Madrid, febrero de 2008.

(110) Entre dichas iniciativas podemos contar con la Alianza de Civilizaciones, el Plan África, la Conferencia Euromediterránea de Barcelona y el Plan Asia-Pacífico.

(111) Los diez puntos ofrecidos son los siguientes: 1. Ratificar el Tratado de Lisboa y pactar las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea en el año 2010. 2. Avanzar hacia una política común europea de inmigración. 3. Destinar el 0,7% del producto interior bruto a ayuda al desarrollo. 4. Apoyar la reforma de Naciones Unidas y la modernización de los organismos multilaterales. 5. Contribuir a las operaciones de paz de la Organización de Naciones Unidas e impulsar una PESD. 6. Desarrollar el Proceso de Barcelona, enmarcado en la Unión para el Mediterráneo. 7. Apoyar el Proceso de Paz en Oriente Próximo y la integración del Magreb y resolver el conflicto del Sáhara con un acuerdo entre las partes que respete el derecho de autodeterminación. 8. Consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones y apoyar el proceso de reformas de Cuba, «a través del respeto mutuo y el diálogo constructivo». 9. Luchar contra el cambio climático. 10. Regular legalmente y potenciar el servicio exterior. «Moratinos ofrece al Partido Popular un decálogo para consensuar la política exterior». *El País*, edición nacional número 11.301 de 23 de mayo de 2008, p. 20, disponible en: <http://www.maec.es/>

(112) Ministerio de Defensa: «Cuadro resumen de las operaciones en el exterior», actualizado en junio de 2008, disponible en: <http://www.mde.es/>

«Las actuaciones y misiones de paz son una parte esencial de la política exterior y de cooperación en España» (113).

Esta realidad, también ha sido reconocida en los documentos oficiales en vigor sobre Defensa –Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2004 y Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional– y en la Estrategia Militar Española y, sin duda, continuará en la nueva DDN, actualmente en elaboración.

En el segundo Documento anteriormente mencionado, se refleja expresamente que nuestras Fuerzas Armadas han participado de la proyección internacional de nuestra nación y que la política de defensa se halla imbricada dentro de la acción exterior de España (114). Al mismo tiempo expone cómo, dentro del nuevo panorama internacional, la defensa debe concurrir con la cooperación al desarrollo, la defensa de los derechos humanos y la lucha por la erradicación de la pobreza como garantía de seguridad (115).

No es pues de extrañar que esta atingencia política de defensa, acción exterior del Estado se vea reflejada también en los documentos oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (116).

En este sentido, el Plan Director de Cooperación Española establece como una de las prioridades sectoriales la «Prevención de los conflictos y la construcción de la paz» (117). Dentro de este sector se señala la importancia del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, enmarcadas con el resto de actores, en:

«La «necesidad de hacer de España un activo, constructor de la paz» «como una señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación» (118).

Es pues, necesaria una acción integral para acometer las líneas estratégicas y acciones prioritarias definidas para cumplimentar esta prioridad sectorial.

Dentro de esta acción integral, las Fuerzas Armadas colaboran a través de la CIMIC, que en el ámbito español se define como:

«El conjunto de actividades, distintas de las operaciones militares, llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas, con medios militares, en apoyo de la acción exterior del Estado» (119).

(113) SPIEGELBERG DE ORTUETA, Arturo en VEGA FERNÁNDEZ, Enrique *et al.*: *Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis*, p. 123, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2007.

(114) Cortes Generales de España: Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, «Exposición de motivos», Madrid, noviembre de 2005.

(115) *Ibidem*.

(116) Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, resumen ejecutivo de Plan África 2006-2008 y libro del Plan de Acción Asia-Pacífico: *España hacia Asia y el Pacífico* por ejemplo, disponible en: <http://www.maec.es/>

(117) Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, 2005, dentro del capítulo tercero «Estrategias y prioridades sectoriales», pp. 93-98, este Plan Director recoge en qué sectores centrará su acción, al tiempo que define las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias a seguir para conseguir los objetivos sectoriales. El sector 7 es el que trata sobre la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

(118) *Ibidem*, p. 94.

(119) Estado Mayor Conjunto: *Fuerzas Armadas españolas. Mejorando la eficacia operativa*, pp. 12-13, Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa, España, junio de 2007.

Diplomacia de defensa en España

La Estrategia Militar Española contempla a la diplomacia de defensa como uno de los seis modos de acción o procedimientos utilizados para desarrollar las Líneas de Acción Estratégica Militares (120). El objetivo de la participación de las Fuerzas Armadas en la misma es claro:

«Contribuir a la estabilidad de las relaciones internacionales mediante la mejora del conocimiento mutuo y de la confianza entre las Fuerzas Armadas de diferentes países, a través del diálogo y cooperación pertinentes» (121).

Para conseguir este objetivo, la propia Estrategia Militar recoge las actividades que se pueden realizar en el ámbito de la diplomacia de defensa: medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, medidas de control de armamentos, representaciones oficiales permanentes, intercambios de profesionales, formación de profesionales en otros países y viceversa, intercambios doctrinales o de inteligencia, visitas a instalaciones y otras que contribuyan a la estabilidad de las relaciones internacionales. Se puede concluir, por tanto, que nuestra diplomacia de defensa está decididamente orientada hacia el fomento de la confianza con otros países y así lo corrobora la DDN 1/2004 (122).

Ahora bien, la Revisión Estratégica de la Defensa contempla una segunda finalidad en la definición que ofrece de la diplomacia de defensa (123): la prevención de conflictos. Este hecho se ha visto reflejado en los presupuestos del Ministerio de Defensa para el año 2008 (124), que recoge una novedosa referencia a la potenciación de la reforma del sector de seguridad. Esta aparición, junto con la futura creación del Colegio Virtual Iberoamericano de Seguridad y Defensa (125) son los primeros pasos en el campo de la prevención de conflictos.

Cooperación militar española con el Sur

La cooperación militar contribuye a reforzar las relaciones con las Fuerzas Armadas de aquellos países con los que compartimos intereses comunes, para encontrar solucio-

(120) Las Líneas de Acción Estratégicas Militares son: la disuasión militar, la cooperación militar, la prevención militar y la respuesta militar.

(121) *Estrategia Militar Española*: capítulo noveno, «Procedimientos de la Estrategia Militar», p. 23.

(122) Entre las directrices para el desarrollo de la política de defensa, en el ámbito internacional, se contempla: «Intensificar la diplomacia de defensa, impulsando el fomento de la confianza mutua con las Fuerzas Armadas de los países de las áreas de interés estratégico», Presidencia de Gobierno: *DDN 1/2004*, p. 7.

(123) «Es el conjunto de actividades, basadas en el diálogo y la cooperación, que realizan las Fuerzas Armadas con la finalidad de crear un entorno de confianza y contribuir a prevenir la aparición de conflictos o a su control y erradicación.» *Revisión Estratégica de la Defensa, Anexo C.*: «Misiones y cometidos de las Fuerzas Armadas», p. 183.

(124) *Presupuestos del Ministerio de Defensa para 2008*: Consideraciones generales, Objetivos generales del sector, Consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado, p. 13.

(125) La Memoria de la VIII Legislatura del Ministerio de Defensa (documento interno de la DIGENPOL) afirma que la creación de este Colegio, en el ámbito iberoamericano favorecerá: «los procesos de reforma de las estructuras de defensa y seguridad de estos países para adecuarlas a estándares democráticos», p. 13.

nes bilaterales o multilaterales, a través de la unificación de esfuerzos, y a colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas (126). En el caso del Diálogo España-Sur, esta cooperación no debe dirigirse sólo en el sentido de facilitar la formación de capacidades operativas conjuntas en el campo multinacional, sino que debe basarse en la comunicación, la coordinación y la convergencia de esfuerzos para conseguir una proyección de estabilidad que contribuyan a la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

Es en este sentido analizaremos las iniciativas netamente españolas, enmarcadas dentro de las relaciones bilaterales (127), obviando por tanto las que nuestra nación lleva a cabo en el marco de organizaciones de carácter multilateral por la abundancia de estudios que las refieren.

Plan África

El marco de relaciones de España con África Subsahariana ha sufrido una rápida transformación en el último lustro. La cercanía del continente, la creciente interdependencia y el gradual conocimiento mutuo han ido marcando paulatinamente las relaciones entre las dos regiones (128).

El Plan África, dentro de la visión integradora de todas las políticas del Estado, recoge la contribución de la política de defensa a la acción exterior a emprender en el África Subsahariana. Dentro de la línea de acción de participación en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad, prevé entre otras acciones, las de contribución activa en los mecanismos de gestión de conflictos y la cooperación en materia de seguridad (129), así como la lucha contra el terrorismo (130).

De facto, la cooperación militar en todas estas acciones se reducen a un incremento en la contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz en África y el apoyo a la Unión Africana y a actividades de intercambios en enseñanza (131), olvidándose de la posible participación de las Fuerzas Armadas en la SSR como se recoge en el Plan

(126) *Ibidem*.

(127) Las relaciones militares bilaterales en el ámbito de defensa pueden considerarse como el medio fundamental para materializar la cooperación militar. Estas relaciones bilaterales se materializan utilizando diversos procedimientos, como son las reuniones de Estados Mayores, intercambios de oficiales o contactos con los agregados de Defensa, por citar algunos de ellos, y son mantenidas en dos tipos de reuniones diferentes dependiendo de si pertenecen a organizaciones multilaterales (OTAN, Unión Europea) y/o fuerzas multinacionales o si se trata de países con los que las relaciones se encuentran en proceso de normalización. *Ibidem*, pp 13-14. para conocer el estado de los tratados bilaterales firmados por el Ministerio de Defensa.

(128) Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Plan África 2006-2008. Resumen Ejecutivo*, Madrid, 2006, disponible en: <http://www.maec.es/>

(129) Se impulsarán las negociaciones para la firma de Protocolos de Cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa con Angola, Mozambique, Suráfrica y Namibia. Asimismo se reforzarán los intercambios en materia de formación y se incrementará la cooperación en materia de enseñanza militar. *Ibidem*, p. 5.

(130) *Ibidem*.

(131) Véase nota pie de página 132.

Director de Cooperación (132) y en la misma línea de acción del Plan África, centrándose ésta exclusivamente al ámbito policial.

En este sentido, aunque España no participa como nación en los procesos SSR de África Subsahariana, sí que se le ha confiado el mando de la recientemente creada misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau (133) al general de brigada español don Juan Esteban Verástegui (134).

No quisiera dejar de recordar que ésta no será la primera misión de este tipo que militares españoles desarrollan en el África Subsahariana. Hay que remontarse a finales de 1979, a los once años de la independencia de Guinea Ecuatorial, para encontrarnos con la solicitud al Gobierno español por parte del teniente coronel don Teodoro Obiang Nguema, al iniciarse el golpe de Estado que lo llevaría al poder, de: ayuda humanitaria, cooperación para la reconstrucción del país y el envío de unas fuerzas militares que le prestasen seguridad. Contestadas afirmativamente las tres primeras peticiones, se procedió al inicio de la misión, abordándose en el ámbito estrictamente militar las actividades de: envío de asesores militares, cooperación en la organización de los organismos superiores de Defensa y en concreto el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, completar la formación de cuadros de mando y personal de tropa, concesión de becas de estudios en academias militares y proporcionar al Gobierno ecuatoguineano material necesario para estos fines (135).

El nombramiento del jefe de la misión militar, el entonces comandante don Francisco Laguna Sanquirico, fue a petición expresa del presidente Nguema, ya que fue profesor del militar guineano durante su formación en la Academia General Militar entre 1963-1965 (136). Este hecho da fe de la importancia de la enseñanza militar en la creación de relaciones personales que faciliten en el futuro posibles misiones de cooperación.

Finalmente, a la vista del discurso de investidura del presidente del Gobierno, don José Luis Rodríguez Zapatero (137), debemos esperar nuevas iniciativas que afecten a esta zona y que quizás incluyan una mayor presencia de la cooperación militar en el área.

(132) [...] la democracia constituye una condición indispensable para el desarrollo. Desde esta premisa, el objetivo de este Plan Director es la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales [...] En este sentido, España da seguimiento a las orientaciones del Comité de Ayudas al Desarrollo en el último examen de la cooperación española, en el que le insta a jugar un papel de liderazgo en distintos ámbitos del desarrollo institucional, tales como la reforma judicial, la descentralización, la administración fiscal o la reforma de los sistemas de seguridad. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, pp. 37-38.

(133) Acción Común 2008/112/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008 relativa a la Misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau). *Diario Oficial de la Unión Europea L 40* de 14 de febrero de 2008, p. 11.

(134) Decisión Unión Europea SSR Guinea-Bissau/1/2008 del Comité Político y de Seguridad de 5 de marzo de 2008 (2008/226/PESC). *Diario Oficial de la Unión Europea L 73* de 15 de marzo de 2008, p. 34.

(135) Resumen de LAGUNA SANQUIRICO, Francisco *et al.*: *Documento de Seguridad y Defensa*, número 5, «La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial», CESEDEN, Madrid, octubre de 2006. «La cooperación con Guinea Ecuatorial: Un primer paso a nuevas misiones», *Revista Ejército*, número 804, abril de 2008.

(136) *Ibidem*.

(137) «Tras situarla en el primer plano de nuestra política exterior, me propongo en esta Legislatura consolidar al África Subsahariana como nuevo eje de nuestra acción exterior, aprobando un nuevo Plan Áfri-

Plan de Acción Asia-Pacífico

En palabras de nuestro ministro de Asuntos Exteriores:

«El desafío asiático no es una cuestión de alta política o de prestigio diplomático: es una clave para nuestra seguridad exterior, para aumentar nuestras exportaciones, crear empleo, captar inversiones y establecerse en mercados donde nuestros principales socios europeos nos llevan una importante ventaja. La dimensión asiática es, junto con la latinoamericana y la mediterránea, la clave para reforzar la posición internacional de España como potencia media con intereses globales» (138).

Además, al igual que en la zona subsahariana, Asia-Pacífico es una de las regiones en las que nuestra contribución al desarrollo, a su democratización y a su participación en el orden mundial en consonancia con su peso específico, forman parte del debate para asegurar la coherencia de la política española de cooperación cuyo fruto ha sido el Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008.

Desde el punto de vista de la defensa, el área no dispone de organizaciones regionales con competencia efectiva en materia de seguridad y defensa y, a excepción de las tradicionales relaciones entre las Armadas española y tailandesa, España ha venido manteniendo una presencia muy limitada en la zona. A pesar de ello, se han establecido unas aceptables relaciones en el ámbito de la enseñanza militar (139) y en el campo de la industria de defensa con determinados países del área.

En lo que respecta a la colaboración del Ministerio de Defensa en el marco del Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008, su misión es la de apoyar de forma real y con el mayor grado de eficacia la acción exterior de España e incrementar de forma progresiva y sensible la presencia española en la región (140). En este contexto, las actividades emprendidas han superado las previsiones asignadas en la fecha de redacción del citado Plan (141).

ca 2008-2012 que produzca nuevos avances en los objetivos de consolidación de la paz y de la democracia, cooperación para el desarrollo, política e institucional, cultural y económica, y cooperación en materia migratoria.» RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis: *Discurso en la sesión de Investidura como presidente del Gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 8 de abril de 2008.

(138) Ministerio de Asuntos Exteriores: *España hacia el Asia y el Pacífico. Plan de Acción 2005-2008*, p. 14, octubre de 2005.

(139) Además de la ya tradicional asistencia de alumnos en las academias militares y de los concurrentes al Curso de Estado Mayor para las Fuerzas Armadas, se encuentra el Curso de Defensa para Oficiales Superiores afganos, organizado por el CESEDEN cuyos objetivos son: formar a un grupo de oficiales superiores y funcionarios civiles afganos, que han asumido o puedan asumir al cabo de unos años cargos de responsabilidad en la Administración pública y las Fuerzas Armadas de su país, a fin de poder contribuir a la creación y consolidación de una comunidad de paz y seguridad e impulsar procesos y mecanismos de conocimiento mutuo, de interrelaciones personales y experiencias compartidas que, al mismo tiempo que ayuden a comprender diferentes enfoques e interpretaciones, consoliden vínculos comunes de relación e integración institucionales entre España y Afganistán. A este Curso asisten 30 concurrentes afganos entre civiles y militares y cinco españoles, teniendo una duración de cuatro semanas, disponible en: <http://www.ceseden.es/>

(140) Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *España hacia el Asia y el Pacífico. Plan de Acción 2005-2008, opus citada*, p. 95.

(141) Además de ampliarse la red de Consejerías de Defensa (India y Malasia), se impulsarán las visitas a los centros y organismos de los Ministerios de Defensa de los países de la región, así como la creación de

Las acciones de cooperación militar llevadas a cabo han comprendido: desde acciones humanitarias como las operaciones *Respuesta Solidaria I y II* tras el *tsunami* que afectó a Indonesia (142) y el terremoto que afectó a Pakistán (143), las acciones de seguridad y reconstrucción propias del PRT desplegado en Afganistán con ISAF y la apertura de las Consejerías de Defensa en Malasia e India (144).

Respecto a la cooperación en el futuro en la zona, no existe ninguna mención ni por parte del presidente del Gobierno en su discurso de investidura ni se encuentra en la propuesta del decálogo para la política exterior, por lo que cabe esperar que continúen las actuales actividades de cooperación, pero a un menor nivel que en la zona subsahariana y que no dé comienzo ninguna nueva iniciativa a excepción de la ocurrencia de cualquier catástrofe humanitaria.

Cooperación militar española en Iberoamérica

En su discurso de investidura, el presidente Rodríguez Zapatero definió a España como:

«[...] puente entre Europa e Iberoamérica [...]» así como que «[...] Iberoamérica ocupará una posición relevante entre nuestras prioridades. Trabajaremos para consolidar allí la democracia, para fortalecer la cohesión social y para luchar contra la desigualdad y la pobreza en esa región [...]» extremo esté materializado en la reciente propuesta de acuerdo sobre política exterior en su punto número 8 (145).

Por otra parte, la Estrategia Militar Española, engloba a Iberoamérica dentro del área de estabilidad de especial interés, dotándola de una preeminencia especial en nuestra política de defensa a través de las actividades de diplomacia de la defensa, la presencia, el apoyo a la paz y la colaboración con las autoridades civiles, y dándole más preponderancia a las medidas bilaterales que a las multilaterales llegando a indicar explícitamente que:

«Iberoamérica es la zona del mundo donde la Estrategia Militar Española debe potenciarse de manera más especial» (146).

comisiones mixtas como marco esencial de cooperación bilateral. Se promoverá la asistencia de militares españoles a cursos de estudios militares en la región. Se invitará, asimismo, a oficiales de la zona, especialmente del sureste asiático, a programas de formación en España. El ministro de Defensa incluirá Asia en su agenda de visitas, comenzando por la que realizará a China. El Centro Nacional de Inteligencia reforzará, además, la cooperación en temas de seguridad e inteligencia con su presencia en China y la India. *Ibidem*, p. 95.

(142) Esta operación se articuló en dos fases: la primera, con carácter inmediato, de apoyo al despliegue y transporte de ayuda humanitaria y una segunda en la que se proporcionaron capacidades de asistencia hospitalaria, aeroevacuación, restablecimiento de servicios básicos y apoyo al desescombro y reconstrucción. Ministerio de Asuntos Exteriores, *España hacia el Asia y el Pacífico. Balance final del Plan de Acción 2005-2008*, p. 212, febrero de 2008.

(143) Esta operación se realizó bajo el auspicio de la OTAN.

(144) En la actualidad existen las siguientes agregadurías militares en la zona de Asia-Pacífico: China, Corea del Sur, Afganistán, Tailandia (con acreditación múltiple en Filipinas y Singapur) y Malasia (con acreditación múltiple en Indonesia). Está prevista la apertura de otra agregaduría en Australia. Ministerio de Asuntos Exteriores: *España hacia el Asia y el Pacífico. Balance final del Plan de Acción 2005-2008*, opus citada, p. 217.

(145) Consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones y apoyar el proceso de reformas de Cuba, a través del respeto mutuo y el diálogo constructivo, *El País*, p. 20, disponible en: <http://www.maec.es/>

(146) Estado Mayor de la Defensa, opus citada, p. 29.

En este mismo sentido, la DDN 1/2004, señala que:

«Iberoamérica constituye otra área preferente para España. La política de defensa intensificará las relaciones bilaterales y, en su caso, de cooperación militar. Igualmente, apoyaremos las iniciativas regionales encaminadas a reforzar la cooperación multilateral entre los países de la Comunidad Iberoamericana» (147) y es que «Iberoamérica se contempla desde España como una región geopolítica con características propias» (148) además de la vinculación especial que nos une debido a nuestros avatares históricos y afinidades idiomáticas y culturales.

Iberoamérica es, por tanto, una de las prioridades de la política exterior de España y por consiguiente la aportación de los militares a la acción exterior del Estado debe de estar en consonancia con ella.

Consecuentemente, los procedimientos más adecuados a emplear en nuestra cooperación militar con Iberoamérica deben ser la diplomacia de defensa, el apoyo a la paz y la colaboración con las autoridades civiles, sobre todo bajo el punto de vista bilateral y potenciando las actividades de carácter multilateral subregionales, sin dejar de lado la posibilidad de apoyar mediante la respuesta militar a desastres de tipo humanitario.

Al mismo tiempo, y como consecuencia del discurso del presidente, el carácter de España como puente entre Iberoamérica y Europa debe de verse reflejado en la constitución de las Fuerzas Armadas españolas como interlocutor y mediador privilegiado de los intereses en Europa en América en materia de la PESD de Europa, lo que nos proporcionará un mayor peso específico en el concierto internacional.

De una manera más específica, la actuación militar española en el ámbito bilateral deberá de definirse en términos de: actuaciones de respuesta ante situaciones de emergencia, como ha sucedido recientemente en Centroamérica (149), la contribución a la resolución de conflictos y de apoyo a la paz, y de actividades en el ámbito de la diplomacia de defensa, muy provechosas debido en gran medida al factor idioma, en acciones como el despliegue de Agregadurías de Defensa (150), el intercambio de profesorado y alumnos entre escuelas militares, la organización de cursos y seminarios, el intercambio

(147) Presidencia de Gobierno, *opus citada*, p. 4.

(148) FUENTE COBO, Ignacio: *Documento de Seguridad y Defensa*, número 15, p. 64, «Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación», CESEDEN, Madrid, noviembre de 2007.

(149) Operación *Alfa-Charlie* (huracán *Mitch*), *Monografías del CESEDEN*, número 53, p. 53, «Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar», CESEDEN, Madrid, marzo de 2002.

(150) España dispone de 38 Agregadurías de Defensa, con acreditación en 85 países, además de cuatro Consejerías en las Representaciones Permanentes de España en las organizaciones internacionales: Naciones Unidas, Unión Europea, Alianza Atlántica y Organización de Seguridad y Cooperación en Europa; así como dos oficinas de enlace en las Embajadas de España en Líbano y Australia. De todas ellas, nueve se encuentran en Iberoamérica; en concreto, en México, Nicaragua (con acreditación múltiple en Honduras, El Salvador y Guatemala), Cuba (con acreditación múltiple en la República Dominicana), Venezuela, Colombia (con acreditación múltiple en Ecuador), Perú, Brasil, Chile (con acreditación múltiple en Bolivia) y Argentina (con acreditación múltiple en Uruguay y Paraguay). Elaboración propia a partir de información, disponible en: <http://www.mde.es/> *Memoria de la VIII Legislatura del Ministerio de Defensa*, (documento interno de la DIGENPOL), p. 14 y *España hacia el Asia y el Pacífico. Balance final del Plan de Acción 2005-2008*, p. 217.

de expertos, la colaboración en el desminado (151), la asistencia mutua a ejercicios y maniobras y sobre todo, como propone Ignacio Fuente, el desarrollo de una «doctrina específica militar común» (152) que, a semejanza de las actividades efectuadas con los países PfP por la OTAN, incorporen a las Fuerzas Armadas iberoamericanas al proceso de transformación de ésta al objeto de lograr una mayor interoperabilidad en cuestiones de procedimientos y capacidades militares que facilitarían una mayor participación de estas Fuerzas Armadas en operaciones militares desarrolladas por la OTAN y la Unión Europea. Asimismo, la aplicación de este último extremo conduciría a la posibilidad de la incorporación e integración de personal iberoamericano en aquellas misiones internacionales (153) en las que España participe y al intercambio de oficiales de enlace en los cuarteles generales nacionales.

Finalmente, la cooperación más fluida y visible entre las Fuerzas Armadas españolas e iberoamericanas se manifiesta en el campo de la enseñanza, actuando como un factor multiplicador de fuerza de la cooperación en el ámbito militar. Las iniciativas desarrolladas en este campo abarcan todo el espectro, desde la enseñanza de formación hasta los denominados altos estudios militares. Las actividades que se desarrollan en la actualidad son:

1. Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.
2. Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos (154).
3. Curso de Observadores y Operaciones de Paz.
4. Intercambio de oficiales de enlace-profesorado.
5. Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos (155).

(151) Desde la firma del Acuerdo de Paz Global entre Perú y Ecuador en el año 1999, que puso fin a una disputa histórica sobre una franja de territorio situada en la frontera común, y a petición de ambos países, instructores españoles del Centro Internacional de Desminado de Hoyo de Manzanares (Madrid) han impartido varios cursos en Perú. *Ibidem*, p. 54 y también en Chile y Colombia, *Memoria de la VIII Legislatura del Ministerio de Defensa*, p. 7. Está previsto realizar otro en el año 2008, conjuntamente con Chile y Ecuador, disponible en: http://www.mde.es/NotasPrensa?accion=1&id_nodo=4072&id_nota=1544

(152) FUENTE COBO, Ignacio: *opus citada*, p. 69.

(153) Ejemplos de integración-colaboración han sido la participación española en la Brigada *Plus Ultra* desplegada en Irak, que supuso la primera creación de una brigada mixta en la que participaron miembros de las Fuerzas Armadas de España, República Dominicana, Honduras y El Salvador, o la Misión de Estabilización de la Organización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), liderada por Brasil e integrada por contingentes de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay, en la que España participó con un batallón hispano-marroquí.

(154) El objetivo del Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos es que un grupo de oficiales superiores que han asumido o puedan asumir al cabo de unos años, cargos de responsabilidad en las Fuerzas Armadas de los países de Iberoamérica, compartan unas semanas de trabajo, en las que se den circunstancias que faciliten el conocimiento mutuo suficiente que permita a todos comprender distintos puntos de vista e interpretaciones, de forma que las correspondientes Fuerzas Armadas contribuyan a la formación y consolidación de una real Comunidad Iberoamericana. A este curso asisten 40 colaboradores-concurrentes, generales/almirantes o coroneles/capitanes de navío de países iberoamericanos, de las Fuerzas Armadas y Guardia Civil españolas y tiene una duración de siete semanas, disponible en: <http://www.ceseden.es/>

(155) La evolución de estas Conferencias será el Colegio Virtual Iberoamericano de Seguridad y Defensa, configurado a semejanza del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, también de naturaleza virtual sus requisitos serán apoyarse y tratar los temas aprobados en las cumbres iberoamericanas, incorporar temáticas de seguridad y defensa regionales, basarse en la aplicación de las nuevas tecnologías y

La cooperación a través de la enseñanza militar en España

Este sector de nuestra cooperación militar constituye un ejemplo particularmente positivo en cuanto a su diseño y funcionamiento. La base del sistema es el Plan de Cooperación en Materia de Enseñanza Militar complementado por los acuerdos bilaterales a los que llegan los Ejércitos, datando su regulación actual del año 2000 (156), y estando ligado el objetivo de la misma al fomento de la confianza y la amistad con otros países (157).

La Comisión de Cooperación Internacional en Materia de Enseñanza Militar (158) es el elemento coordinador de todas las acciones en esta área (159), siendo la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) la responsable de establecer los países beneficiarios y contemplándose la posibilidad de que los Ejércitos, de manera individualizada, ofrezcan otras colaboraciones a países que ellos determinen (160). Una de las claves de su éxito es el generoso sistema de becas, y es que en los presupuestos del Ministerio de Defensa se reseña una aplicación presupuestaria específica que sufraga las actividades del programa de cooperación.

Sin embargo, pese al buen funcionamiento de este sistema y las sobresalientes potencialidades de las Fuerzas Armadas españolas en el ámbito de la enseñanza-formación militar, no se debe ocultar que el esfuerzo realizado en este campo aún sigue siendo limitado (161). Así lo demuestra la comparación de su grado de aprovechamiento con lo implementado por los países líderes en este campo como son: Estados Unidos, Francia y Reino Unido (162) por lo que no es de extrañar que se afirme que sus:

proporcionar un auténtico valor añadido a la sinergia del trabajo en común de todas las naciones con intereses concurrentes. Esta iniciativa se aprobó durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile, del 8 al 10 de noviembre de 2007, *Monografías del CESEDEN*, número 101, pp. 136-137, «La evolución de la seguridad y defensa en la Comunidad Iberoamericana», CESEDEN, Madrid, enero de 2008.

(156) Orden 194/200, de 6 de julio, por la que se establece el modelo de cooperación con otros países en materia de enseñanza militar, *Boletín Oficial de Defensa*, número 191.

(157) La citada orden marca como objetivo: «propiciar, fomentar y desarrollar los intereses de nuestra política exterior en el área de la defensa, mediante las acciones derivadas de la enseñanza militar, la cooperación profesional, y el estrechamiento de los lazos de entendimiento y amistad con los miembros de las Fuerzas Armadas de otros países». *Ibidem*.

(158) Formada por representantes, entre otros, de la DIGENPOL, de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, del Estado Mayor de la Defensa y de cada uno de los Estados Mayores de los Ejércitos y la Armada.

(159) Para más información consultar: Estado Mayor del Ejército: *Directiva 03/05* «Postura del Ejército de Tierra para las relaciones internacionales».

(160) En este caso, deben informar previamente al resto de la Comisión: «con objeto de que la adjudicación de plazas se realice coordinadamente, con criterios de globalidad y sirva como herramienta de apoyo a la política exterior, y más concretamente a la diplomacia de defensa.»

(161) En el año 2008, la dotación asciende a 1,5 millones de euros, frente a un millón del año precedente: *Presupuesto del Ministerio de Defensa para el año 2008*, Capítulo 488, «Ayudas a alumnos extranjeros en centros docentes de las Fuerzas Armadas».

(162) Si comparamos el esfuerzo español con el desarrollado por los otros dos países en este campo, vemos que el desequilibrio es significativamente mayor que el que pueda existir, por ejemplo, en los presupuestos de Defensa, pues aun contando con el crecimiento presupuestario del último año, en España casi apenas se alcanzarán los 300 alumnos formados, frente a los 2.500 de Francia o los más de 4.500 del Reino Unido en el año 2000. CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: *opus citada*, p. 47.

«Potencialidades no encuentran un grado de aprovechamiento ni tan siquiera cercano a lo actuado por Francia o el Reino Unido» (163).

Conclusiones

El mundo globalizado de hoy en día presenta un gran número de desigualdades y amenazas que se materializan en la división Norte-Sur. Y es que, tras un largo historial de conferencias que fracasan, esfuerzos fallidos de entendimiento y cooperación, negociaciones y declaraciones truncadas, la relación Norte-Sur sigue caracterizándose por su limitado progreso y el estancamiento en debates y decisiones, reclamaciones y propuestas desatendidas y los acuerdos económicos insuficientes e insatisfactorios, con el riesgo agravado de los Estados que no han podido adaptarse al nuevo ritmo global convirtiéndose a los ojos del mundo desarrollado en una amenaza para el orden internacional establecido: los denominados «Estados fallidos».

Se hace pues necesaria una revisión del concepto de diálogo, dejando de lado las concepciones estáticas y alentando su sentido más generativo y transformador para llegar a un verdadero encuentro entre estos dos mundos. Para ello debe buscarse la generación de nuevos significados en un ambiente multidimensional que nos conduzca a un entendimiento e integración de la multiplicidad de actores e intereses aunando expectativas contradictorias.

Uno de los planos posibles para la generación de este nuevo diálogo es el de la seguridad y defensa, en forma de cooperación militar, que podrá llevarse a cabo tanto en el nivel interestado como en el de la CIMIC.

Dicha cooperación militar no puede contemplarse como una acción aislada, pues las enseñanzas aprendidas a lo largo de las experiencias en los conflictos sucedidos a finales del siglo pasado, han demostrado que para conseguir el mantenimiento del *statu quo* y la estabilidad hay que actuar sobre la triada desarrollo-paz-seguridad, constituyendo el origen de las iniciativas multidimensionales integrales.

Dentro de estas iniciativas multidimensionales las Fuerzas Armadas pueden operar como un actor más sobre cualquiera de los componentes del trinomio anterior, siendo las áreas preferentes de actuación todas aquellas que contribuyan a la construcción y consolidación de la paz mejorada o *peacebuilding plus*.

Entre estas áreas podemos citar las asociadas a la democratización –SSR; el DDR; la diplomacia de defensa y la participación en asociaciones– y las que van dirigidas a la seguridad humana, asistencia y desminado humanitario.

Las iniciativas de democratización están orientadas a las relaciones interestado y a la regulación de las instituciones internas que proporcionen la necesaria seguridad para el afianzamiento del desarrollo, siendo muy importante el empleo de actividades de asociacionismo y la integración subregional como herramientas de diálogo y estabilidad.

(163) *Ibidem*, p. 62.

Uno de los ámbitos favorables para el diálogo, no sólo con la población local sino con los interlocutores de diversas organizaciones, es el de la acción humanitaria. La estrecha colaboración entre actores humanitarios y Fuerzas Armadas sobre el terreno en cuestiones logísticas o de seguridad ha proporcionado alivio en situaciones humanitarias comprometidas. Más aún, las capacidades militares inherentes, hacen aconsejable su empleo en caso de extrema urgencia y de difícil acceso a las zonas afectadas.

En España convergen simultáneamente distintas realidades que contribuyen a su definición como europea, africana, mediterránea e iberoamericana lo que la convierte en el escenario adecuado ideal para el encuentro de culturas.

En esta idea, la política exterior del Gobierno actual se dirige principalmente hacia estas cuatro dimensiones como actor comprometido en el ámbito de la seguridad y la cooperación. Las Fuerzas Armadas españolas como elemento esencial de la acción exterior del Estado participan en mayor o menor medida de todas las iniciativas del Plan Director de la Cooperación Española, y especialmente en la prevención de conflictos y la construcción de la paz mediante las actividades de la diplomacia de defensa.

Dentro de esta área, sobresale el papel desempeñado por la enseñanza militar como herramienta de diálogo por su capacidad para generar lazos permanentes entre Estados y personas además de los beneficios en los campos político o económico-industrial derivados del conocimiento y la interacción personal. Como refuerzo a esta iniciativa, es fundamental implementar programas adecuados de difusión del idioma que proporcionen la oportunidad de acceder al mayor número posible de países a las actividades de enseñanza, así como su potenciación en general.

España, finalmente, aprovechando los lazos y aspectos emotivos que de algún modo unen a los países del «Sur» de nuestro ámbito histórico y nuestra situación geoestratégica debe adoptar una actitud de mediación ante el resto de países del «Norte» de nuestro entorno para conseguir la superación positiva de las fuerzas centrífugas y aspectos diferenciadores que nos distancian. Para ello, sus Fuerzas Armadas pueden jugar un papel muy importante desde el ámbito del diálogo sectorial integrado tanto en las iniciativas multidimensionales nacionales como en las multilaterales.

