DIPLOMACIA DE DEFENSA

Ignacio Azuara Blanco
Comandante de Caballería (DEM)

Es preferible enviar al extranjero a personas de mediana edad para que se aburran entre ellos, que enviar a jóvenes al extranjero para que se maten entre ellos.

ROBIN COOK (*ministro de Exteriores* del Reino Unido entre 1997 y 2001)

Introducción

Diplomacia y defensa son las dos caras de la política exterior de un Estado. Tradicionalmente han sido complementarias, pero el siglo XX ha modificado esta relación para hacerlas indisociables.

La diplomacia de defensa, que une en un ámbito común ambas facetas, es uno de los instrumentos adoptados por los países occidentales para hacer frente al nuevo entorno de seguridad surgido tras el fin de la era soviética.

En aquel momento Francis Fukuyama dictaminó el fin de la evolución de las formas de gobierno por haberse alcanzado el grado más perfecto: el binomio democracia-mercado, manifestado en la democracia liberal occidental, frente al resto del mundo que no era capaz de ofrecer otras alternativas. Sin embargo, la perfección no ha sido tal: las democracias occidentales están teniendo enormes dificultades para responder al nuevo escenario. La raíz del problema la apuntaba Javier Solana el pasado 8 de noviembre de 2007:

> «En paralelo con la integración económica, debería haber un proceso de convergencia política a escala mundial. Sin embargo, no es así. En política sucede, en gran medida lo contrario, la desagregación» (1).

En definitiva, la amenaza cierta del terrorismo internacional, la confrontación entre productores, distribuidores y consumidores de energía, el fenómeno migratorio, las todavía imperceptibles consecuencias de la escalada de precios de los alimentos y la escasez de recursos básicos, auguran un futuro pleno de conflictos de diferente intensidad, localización y características.

La ausencia de un sistema de gobernabilidad mundial basado en la multilateralidad, un ordenamiento jurídico de carácter positivo y universal, y una organización supranacional

(1) SOLANA, Javier: «Algunas reflexiones sobre la actualidad internacional», conferencia ante el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 7 de noviembre de 2007.

coercitiva legítima, requieren disponer de una prevención de conflictos dinámica, multidisciplinar y compleja.

El teniente general sir John Kiszely, director de la Academia de Defensa del Reino Unido, en su ensayo *Desafíos posmodernos para combatientes modernos* (2), reflexiona sobre la diversidad de papeles que una operación de combate moderna exigirá de los militares:

> «Reconstrucción de las instituciones de un Estado fallido, reforma del sector de seguridad, adiestramiento y asesoramiento de Fuerzas de Seguridad y Defensa locales, asistencia humanitaria, reforzamiento del Estado de Derecho y sus medios coercitivos…».

Igualmente acontece en la prevención de conflictos e, incluso, en algunos aspectos de las relaciones internacionales.

En los últimos años, ha habido una creciente tendencia, especialmente entre las democracias occidentales, hacia el uso de los Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas como un medio de fomentar relaciones con otros Estados y apoyar a otros a reformar su estructura de defensa, como vehículo fundamental para la normalización democrática, la extensión de unos valores de convivencia y el alivio de tensiones internas o regionales. Y aunque tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 ha habido un breve periodo en que:

> «La prevención estructural pasó sistemáticamente a un segundo plano en favor de la guerra contra el terrorismo» (3). El colapso social en los países del Sur y otros factores han hecho que «la atención se vuelva a enfocar hacia la prevención de conflictos y la construcción de la paz» (4).

En este análisis, se pretende enmarcar y delimitar el concepto de diplomacia de defensa, lo que ha de permitir analizar en qué campos puede apoyar a la política exterior de una nación.

Para ello, se estudiará el concepto de diplomacia de defensa en el Reino Unido, país al que corresponde su creación y que, 20 años después, sigue liderando la doctrina en el campo de las relaciones militares. Junto con el Reino Unido, se analizará la noción francesa, en tanto que país europeo con una importante pujanza en la cooperación militar y en la diplomacia. Como no podía ser de otra manera, se examinarán los usos existentes en España, con ánimo de apreciar las deficiencias que puedan ser mejoradas. En los tres casos se abordarán las relaciones entre los respectivos Ministerios de Defensa y de Exteriores, y en cada uno de ellos se detallarán aquellos aspectos considerados de mayor interés para la investigación.

El objetivo final es establecer las recomendaciones que permitan una mayor coherencia y eficacia de la diplomacia de defensa en favor de nuestra política exterior, dando

---

(2) «Post-Modern Challenges for Modern Warriors», *The Shrivenham Papers*, number 5, p. 8, disponible en: *http://www.da.mod.uk/colleges/csrc/document-listings/monographs/shrivenham_paper_5.pdf/view*

(3) BRISCOE, Iván: *La prevención y la respuesta europea a los Estados en crisis,* Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), p. 3, disponible en: *http://www.fride.org/publicacion/148/ la-prevencion-de-conflictos-y-la-respuesta-europea-a-los-estados-en-crisis*

(4) *Ibídem.*

por sentado que, próximos a entrar en la segunda década del siglo XXI, nuestros esfuerzos deben ir encaminados a contribuir, de manera decidida, a una «globalización de la seguridad».

Diplomacia de defensa en el Reino Unido

> *Nuestra política exterior debe tener una dimensión ética y debe apoyar las demandas de otros pueblos para tener los derechos democráticos sobre los que insistimos para nosotros mismos.*
>
> ROBIN COOK

El origen de la diplomacia de defensa en el Reino Unido está en la Revisión Estratégica de la Defensa (SDR, en sus siglas en inglés) (5), publicada en 1998, y «destinada a adaptar a las Fuerzas Armadas británicas a la nueva realidad geoestratégica, fundamentalmente mediante una mejor sinergia de la diplomacia y la defensa» (6).

La SDR define a la diplomacia de defensa en términos de «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 responsables, y así hacer una significativa contribución a la prevención y resolución de conflictos» (7). Además, estas actividades, que aunque con una finalidad diferente ya existían en su mayoría, ahora «se agrupan bajo una centralización presupuestaria, una política muy definida y precisa, una organización expresamente diseñada y un nombre genérico» (8). El propósito perseguido con ello es dar «mayor prioridad, ímpetu y coherencia a este tipo de actividades, y asegurar su alineamiento con los objetivos de la política exterior y de seguridad» (9).

Una nueva misión

La SDR convierte a la diplomacia de defensa en una de las ocho misiones de las Fuerzas Armadas, lo que refleja «la importancia que la confianza mutua, y la prevención de conflictos supone para su seguridad» (10). De esta misión se derivan tres de los 28 cometidos militares identificados por la SDR:

---

(5) *The Strategic Defence Review,* Ministry of Defence, 1998, disponible en: *http://www.mod.uk/defenceinternet/aboutdefence/corporatepublications/policystrategyandplanning/strategicdefencereview.htm*

(6) ZIPPER DE FABIANI, Henry: *Diplomatie de Défense et Diplomatie Préventive,* p. 616, disponible en: *http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/etudes-recherches_3119/annuaire-francais-relations-internationales_3123/afri-2002_8312.html*

(7) «The Strategic Defence Review»*,* Supporting Essays, *Essay,* number 4, p. 106.

(8) CARRENO, Guillaume: *La diplomatie de défense,* p. 7. Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense, disponible en: *http://www.c2sd.sga.defense.gouv.fr/IMG/pdf/Diplomatie_defense.pdf*

(9) «Defence Diplomacy», *Policy Paper,* number, 1, p. 2, Ministry of Defence, disponible en: *http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/PolicyPapers/PolicyPaperNo1DefenceDiplomacy.htm*

(10) «The Strategic Defence Review»*,* Chapter 3, p. 19.

1. *Medidas de fomento de la confianza y la seguridad, control de las armas y no proliferación (Military Task 16)*. Con ellas se busca «contribuir a la estabilidad y seguridad mediante la reducción del riesgo potencial de conflicto y la sustitución de la confrontación militar por la cooperación» (11). Incluye medidas para eliminar ciertos tipos de de armas y su producción, para limitar el número y despliegue de armamento y para incrementar la transparencia y apertura en la actividad militar.
2. *Actividades «de mano tendida» (Military Task 17)*. Diseñadas «para contribuir a la seguridad y estabilidad en el centro y este de Europa (12) y en Asia Central, principalmente a través de la asistencia en la reforma del sector de la defensa» (13). Mediante programas bilaterales o multilaterales de cooperación de defensa, se pretende asistir en el desarrollo de Estados soberanos, estables y democráticos, que les lleven a una dirección civil de la defensa, a un control democrático de los presupuestos de Defensa y, en general, a una perspectiva de la defensa ajena a las antiguas rivalidades con el oeste. Este cometido se deriva de la idea de que «la seguridad del Reino Unido depende de la existencia de una Europa estable y pacífica» (14). Entre las actividades recogidas, se incluyen programas de enseñanza de la lengua inglesa, agregación de consejeros de defensa civiles y militares, entrenamiento de fuerzas, reuniones de colaboración e intercambio de información, despliegue de equipos de asistencia, plazas para cursos en las escuelas del Reino Unido, etc.
3. *Otras actividades de diplomacia de defensa (Military Task 18)*. Realizadas en áreas geográficas externas a Europa, principalmente en Oriente Próximo y África Subsahariana, con el objetivo de «fomentar y mantener la confianza con otros países, incrementar la seguridad y estabilidad, y prevenir los conflictos en todo el mundo» (15). Dentro de este cometido se recogen programas de cooperación, de entrenamiento (16), de reforma del sector de seguridad, equipos de asistencia, consejeros, reuniones de estados mayores, visitas, ejercicios, intercambios de oficiales de enlace, visitas de buques, etc.

Enfoque multidisciplinar

Uno de los aspectos más acentuados de esta nueva diplomacia de defensa británica es que, debido a su naturaleza y complejidad, sus objetivos «sólo se podrán lograr con una gran integración de las actividades del Ministerio de Defensa con las de otros departamentos» (17). En este sentido, con la SDR se pretende desarrollar una estrategia que per-

---

(11) «Defence Diplomacy», *Policy Paper,* number 1, p. 5.

(12) CARRENO, Guillaume: Su aplicación se diseñó «como complementaria del Programa Asociación para la Paz de la OTAN», *opus citada*, p. 9.

(13) «Defence Diplomacy», *Policy Paper,* number 1, p. 7.

(14) «The Strategic Defence Review»*,* p. 107.

(15) «Defence Diplomacy», *Policy Paper,* number 1, p. 11.

(16) «Cada año, alrededor de 4.000 militares de unos 120 países asisten a cursos de entrenamiento y reciben educación de defensa en el Reino Unido», Delivering Security in a Changing World (Supporting Essays), *Essay,* number 4, p. 12, Ministry of Defence, disponible en: *http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/DeliveringSecurityInAChangingWorldSupportingEssays.htm*

(17) «The Strategic Defence Review», Supporting Essays, *Essay,* number, 4, p. 109.

mita «una aproximación más proactiva y que muestre crecientemente los beneficios que se han de derivar de adoptar un enfoque global a la prevención de conflictos, a través de la asociación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID)» (18).

Consecuentemente, en el año 2000 el Gobierno británico llevó a cabo una revisión de su Estrategia de Prevención de Conflictos, que le condujo a un acuerdo entre los Ministerios de Defensa, Hacienda, Asuntos Exteriores (FCO) y el DFID, para trabajar en el desarrollo de un enfoque colectivo de la prevención de conflictos. El principal resultado fue la creación de dos «grupos para la prevención de conflictos» (19), uno para África Subsahariana y otro para el resto del mundo, con los que se buscaba «mejorar la efectividad mediante un análisis conjunto, estrategias a largo plazo y una mejor coordinación» (20). Los *pools*, que son grupos multidisciplinares, apoyan la puesta en marcha de las iniciativas que, aprobadas conjuntamente por los tres organismos, combinan programas de desarrollo, diplomacia y defensa.

Este acuerdo interministerial ha ayudado a asegurar «una respuesta holística a la prevención de conflictos» (21), contribuyendo así a lograr «una mayor eficacia y una mayor sinergia entre el planeamiento gubernamental y las operaciones» (22). La iniciativa ha conducido además a «un mejor entendimiento y conciencia de las actividades de prevención de conflictos de los otros departamentos, asegurando una mayor coherencia gubernamental» (23).

APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

Como parte de su esfuerzo de prevención de conflictos, el Reino Unido ha impulsado de forma especialmente notable las acciones de Reforma del Sector de Seguridad (SSR, en sus siglas en inglés), apoyándose en el «convencimiento de que seguridad y desarrollo van de la mano» (24). Ello le ha llevado a liderar las estrategias y políticas que se desarrollan a nivel global y a ser, posiblemente, «el mayor proveedor de asesoramiento y asistencia a países que están llevando a cabo un proceso de SSR» (25).

El punto de partida de este liderazgo está en el año 2001, cuando «al adquirir el Reino Unido más experiencia, quedó claro que un enfoque conjunto de la SSR requería un marco político común» (26). El resultado fue la aprobación conjunta por los tres Departamentos (Ministerio de Defensa, FCO y DFID) de una estrategia que busca «conseguir una

---

(18) «Defence Diplomacy», *Policy Paper,* number 1, p. 18.

(19) «Conflict Prevention Pools».

(20) WOLFANG, Koerner: *Security Sector Reform: Defence Diplomacy,* p. 2, disponible en: *http://www.3dsecurity.org/resources*

(21) «Delivering Security in a Changing World», (Supporting Essays), *Essay,* number 4, p. 13.

(22) WOLFANG, Koerner: *opus citada.*

(23) «Delivering Security in a Changing World», (Supporting Essays), *opus citada.*

(24) *Security Sector Reform Strategy,* p. 2, Ministerio de Defensa, FCO and DFID. The Rationale for SSR, disponible en: *http://www.gsdrc.org/docs/open/CON10.pdf*

(25) «National Security Decision-Making Structures and SSR», *RAND Europe,* p. 16, disponible en: *http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR289.pdf*

(26) PRATT, David: «Re-tooling for New Practices: Parliaments as Peace-Builders», Parlamento de Canadá, p. 27, disponible en: *http://www.parlcent.ca/peacebuilding/index_e.php*

mayor coherencia y coordinación en el desarrollo e implementación de procesos de SSR» (27). Particularmente, esta estrategia apoya los objetivos del FCO de «promover la paz y la estabilidad, promocionar el buen gobierno, el respeto a los derechos humanos y facilitar el crecimiento económico y el desarrollo» (28). El DFID, por su parte, persigue apoyar sus esfuerzos de desarrollo sostenible y reducción de pobreza. Al Ministerio de Defensa, la SSR le permite «establecer contactos que, con el tiempo, generarán útiles relaciones bilaterales que pueden ser usadas en el contexto de prevención de conflictos» (29), por lo que es un elemento clave de su diplomacia de defensa (30).

De forma coherente con esta estrategia, cualquier programa de SSR debe ser «planeado de una manera holística» (31) por los tres Departamentos involucrados, de tal manera que se garantice «una coordinación efectiva de todas las actividades relevantes» (32) y (33).

El apoyo a los procesos de SSR se materializa en distintas actividades que nos dan una idea del grado de desarrollo del que goza, tanto a nivel político como institucional, en el seno de la acción exterior del Reino Unido. Así, el papel asignado a la diplomacia de defensa incluye iniciativas de formación militar profesional, educación en el papel de las Fuerzas Armadas en una sociedad democrática, revisión de la defensa, asistencia técnica, formación en derechos humanos, etc. Los apoyos pueden ser proporcionados por una variedad de actores: el Equipo de Asesoramiento de Defensa (34), los Equipos Militares Británicos de Asesoramiento y Formación (35), los consejeros de Defensa de las embajadas, las escuelas y academias del Reino Unido o instituciones civiles que colaboran con el Ministerio de Defensa (36).

Finalmente, hay que reseñar que la adopción por el Gobierno británico de esta nueva agenda, que enlaza acciones de SSR en otros países con la prevención de conflictos, no ha sido fácil. Durante décadas, «la asistencia militar ha estado encaminada a mejorar la capacidad

---

(27) *Security Sector Reform Strategy, opus citada.*

(28) *Ibídem,* Delivering SSR, p. 5.

(29) *Ibídem,* p. 6.

(30) Un ejemplo de los resultados de estas acciones es claramente visible en los Balcanes, donde *seniors* británicos asesoran a las autoridades al más alto nivel, obteniendo un rendimiento a largo plazo equivalente o superior al que consigue un Estado que ha necesitado desplegar una brigada en una fuerza multinacional.

(31) *SSR Policy Brief,* p. 4, Ministerio de Defensa, FCO and DFID. How the UK Manages SSR Assistance, disponible en: *http://www.ddr-humansecurity.org.uk/images/DFID%20security-sector-brief%5B1%5D.pdf*

(32) *Security Sector Reform Strategy,* p. 3, Principles of Engagement.

(33) Es importante señalar que este enfoque multisectorial está totalmente en la línea de las recomendaciones establecidas por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): *Security Sector Reform and Governance,* p. 11, DAC Guidelines and Reference Series, Ten Recommendations for Action, disponible en: *http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/ 31785288.pdf*

(34) Defence Advisory Team: equipo móvil de consejeros militares y civiles (incluyendo miembros del DFID) que pueden llevar a cabo acciones de entrenamiento y asesoramiento a corto plazo, en asuntos como control democrático del sector de seguridad, revisión de la gestión de la defensa, etc. Hasta la fecha ha participado en programas en una treintena de países.

(35) British Military Advisory and Training Teams: formados exclusivamente por militares. Entre sus misiones está el entrenamiento militar, asesoramiento, fomento de la cooperación militar regional, etc.

(36) Por ejemplo, la Universidad de Cranfield, imparte cursos como los de Security Sector Management o International Human Resource Management (Defence) y desarrolla programas de investigación especializados en la materia.

operativa, sin preocuparse de la existencia de gobiernos democráticos o del imperio de la ley» (37). Por su parte, las agencias de desarrollo «evitaban la interacción con el sector de seguridad, y las citadas consideraciones de gobierno democrático o imperio de la ley también eran ignoradas en beneficio del desarrollo social y económico» (38). El resultado era una tolerancia hacia sectores de seguridad politizados, con frecuentes abusos de la ley y de los derechos humanos. Sin embargo, con la adopción de esta estrategia se ha dado un vuelco a la situación, pudiéndose constatar «que la asistencia británica a los sectores de seguridad lleva ahora un rumbo muy diferente del que llevaba hace décadas» (39).

Esfuerzo comunicativo

En el hecho de elevar el rango de la diplomacia de defensa, convirtiéndola en una actividad central del Ministerio de Defensa británico, subyace la intención de «dar una mayor visibilidad a unas actividades que anteriormente estaban diseminadas» (40). Para ello, su puesta en escena se acompaña de un discurso propiamente político, al que se añade un estrategia de comunicación que afirma que «las Fuerzas Armadas británicas pueden ser utilizadas como una fuerza para el bien» (41), en el marco del «desarme de la voluntad» (42) de la diplomacia de defensa, lo que contribuirá de una manera significativa a «hacer del mundo un lugar más seguro» (43).

El efecto mediático es innegable, tanto hacia su opinión pública como hacia los posibles países «clientes» de la diplomacia de defensa británica. La misma formulación del contenido de la diplomacia de defensa tiene un carácter netamente positivo: se trata de disipar la hostilidad, fomentar la confianza y asegurar el control democrático de las Fuerzas Armadas. En el mismo sentido, no se hace ninguna mención a los objetivos del Reino Unido en el exterior, ni a sus intereses como potencia, ni a su industria de defensa (44).

Diplomacia de defensa en Francia

> *He querido que haga valer su personalidad entre los países vecinos, a la vez que respeta la de éstos… y que garantice su independencia y su esplendor.*
>
> CHARLES DE GAULLE *(Memorias)*

En Francia, el concepto de diplomacia de defensa aparece en el año 2002 con la publicación de la Doctrina Conjunta para la Prevención. En este Documento es definida como

---

(37) BALL, Nicole: *Evaluation of the Conflict Prevention Pools. The Security Sector Reform Strategy,* p. 7, Department for International Development, disponible en: *http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/performance/files/ev647ssr.pdf*

(38) *Ibídem.*

(39) *Ibídem.*

(40) *La Diplomatie de Défense Française,* p. 29, College Interarmées de la Défense. Mémoire Collective de Séminaire EAO 4, Promotion 2004-2005.

(41) «Defence Diplomacy», *Policy Paper,* number 1, p. 2.

(42) *The Strategic Defence Review,* (Supporting Essay), number 4, p. 106.

(43) *Ibídem.* POINTS, Key: p. 375.

(44) Aunque algún autor, como Guillaume Carreno matiza acertadamente este «altruismo», al considerar que «si se busca la seguridad, se persigue también la influencia», *opus citada,* p.11.

«la participación de las Fuerzas Armadas en las actividades de la diplomacia francesa, que busca prevenir todo riesgo de crisis y contribuir a la realización de los objetivos de Francia en el extranjero» (45). Este concepto, al igual que sucedía en el caso británico, se deriva de «la conjugación del instrumento de la defensa con el nuevo entorno geopolítico» (46). Pero, al contrario que en el Reino Unido, ningún documento oficial está consagrado a tratarlo de forma exclusiva.

Uno de los aspectos más significativos de la diplomacia de defensa francesa es que une, de forma explícita, la búsqueda de la estabilidad internacional y los intereses de Francia como Estado. Así, y a diferencia de las «magnánimas» intenciones de la diplomacia de defensa británica, en Francia no se oculta que la suya «se enfoca a desarrollar una capacidad de influencia sobre el ambiente internacional» (47) y (48). Como consecuencia de ello, los objetivos perseguidos por la diplomacia de defensa francesa son más amplios e incluyen un extenso conjunto de actividades realizadas tanto por el Ministerio de Defensa como por el de Asuntos Exteriores. Pero esta diferencia no debe ocultar los elementos de convergencia, o incluso de coincidencia, en el desarrollo y ejecución de las diplomacias de defensa de ambos países, puesto que los dos «comparten los objetivos de prevención de conflictos y estabilización» (49) de países en transición, mediante la formación de sus Fuerzas Armadas y su «apropiada inserción en un tejido socioeconómico y estatal, donde se han de comportar como garantes y promotoras de la democracia y el desarrollo» (50).

En el caso de Francia, la contribución de la diplomacia de defensa a la prevención viene claramente expresada en la Ley de Programación Militar (51):

> «La diplomacia de defensa, a través del desarrollo de relaciones de defensa y de seguridad con nuestros socios extranjeros, sea en el ámbito del diálogo estratégico, del intercambio de información, de asistencia o de cooperación militar, participa igualmente en la prevención.»

Modos de acción

La diplomacia de defensa francesa es desarrollada a través de cinco modos de acción:

1. La *cooperación de defensa*.
2. El *control de armamentos y las medidas de confianza asociadas*, que tienen como finalidad «la instauración de la paz y la seguridad mediante la confianza» (52). En Francia,

---

(45) *Doctrine Interarmées sur la Prévention,* p. 11, Etat Major des Armées.

(46) CARRENO, Guillaume: *opus citada,* p. 8.

(47) *Rapport sur Défense, Environnement et Prospective de la Politique de Défense,* p. 42, Assemblée Nationale, disponible en: *http://www.assembleenationale.fr/12/pdf/budget/plf2006/b2568-09.pdf*

(48) De hecho, en la citada Doctrina Conjunta se afirma que «la diplomacia de defensa continúa siendo el instrumento preferido por la estrategia francesa de influencia», *Doctrine Interarmées sur la Prévention,* p. 12.

(49) ZIPPER DE FABIANI, Henry: *opus citada,* p. 619.

(50) *Ibídem.*

(51) Loi número 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, artículo 2.3.1: les Fonctions Stratégiques, disponible en: *http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000234154&dateTexte=*

(52) *La Diplomatie de Défense Française,* p. 20.

esta acción es resultado de «una estrecha coordinación entre los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores» (53), mientras que es la Unidad Francesa de Verificación (54) la encargada de proporcionar las capacidades de control de armamentos.

3. La *participación en el diálogo internacional*, que implica a los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores y constituyen un marco para establecer relaciones de confianza y para dar a conocer la forma de pensar francesa.
4. La *vigilancia estratégica*, organizada para analizar y comprender la situación mundial, anticipar su evolución y dar la alerta en caso de necesidad. Su objetivo es prevenir la aparición de conflictos armados, en la medida en que permite un seguimiento del entorno internacional. Entre los actores que participan en sus actividades, se encuentran los agregados de Defensa, que transmiten la información sobre sus países de destino al Estado Mayor de la Defensa.
5. El *apoyo a la actividad diplomática en el seno de las organizaciones internacionales*, que se traduce por una mayor presencia de militares junto a los diplomáticos, para aportar sus conocimientos en los campos de seguridad, de defensa, de despliegue de fuerzas, etc.

De todos los modos de acción, la cooperación de defensa es, sin duda, el más preponderante, por lo que será objeto de un estudio más detallado.

LA COOPERACIÓN DE DEFENSA

Las actividades de cooperación llevadas a cabo por Francia constituyen la parte más visible de su diplomacia de defensa. Éstas son conducidas de manera conjunta por el Ministerio de Defensa y por el de Asuntos Exteriores, aunque el mayor peso recae sobre la Dirección de Cooperación Militar y de Defensa (DCMD) (55), encuadrada en la Dirección General de Asuntos Políticos y de Seguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta dependencia «se inscribe en una voluntad política de mostrar que la cooperación militar depende de la autoridad del ministro de Asuntos Exteriores» (56).

La organización de la DCMD atestigua un carácter interministerial «que no tiene equivalencia en los gobiernos europeos» (57): el personal es de los dos Ministerios, el director es un general procedente del Ministerio de Defensa, mientras que su adjunto es un diplomático. Esta fusión diplomático-militar «refleja una coherencia en las acciones de cooperación» (58), y repercute positivamente en una mayor coordinación entre las activida-

(53) *Ibídem.*

(54) Cuyo funcionamiento y cometidos son muy similares a los de la Unidad de Verificación española.

(55) En la Orden Ministerial de organización del Ministerio de Asuntos Exteriores, el artículo 16-III recoge que: «La DCMD es responsable de la asistencia y cooperación con los Estados extranjeros en el ámbito militar. Asegura la gestión administrativa y financiera de las acciones de cooperación técnica y militar que resulten de la aplicación de los acuerdos concluidos con países extranjeros, así como la administración del personal militar que sea destinado a estos países, de su apoyo logístico y de la gestión de los alumnos militares extranjeros.»

(56) CARRENO, Guillaume: *opus citada,* p. 16.

(57) Intervención del director para DCMD del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, en el Royal Services Institute for Defense and Security Studies, Londres, eptiembre de 2006, disponible en: *http://www.diplomatie.gouv.fr*

(58) *Ibídem.*

des de los dos Ministerios (59), lo que sin duda resulta en un beneficio global de la política exterior de Francia.

De acuerdo con la vocación del Ministerio de Asuntos Exteriores, «la DCMD sigue una estrategia de influencia» (60) sobre los países en los que desarrolla su acción. En lo que respecta a las prioridades regionales, si la acción británica estaba dirigida de una manera preferencial, al menos en su inicio, hacia sus antiguos adversarios (con un claro enfoque Este-Oeste), en el caso de Francia predomina la orientación Norte-Sur, puesto que «el eje principal de su diplomacia de defensa sigue siendo África» (61). En este continente mantiene sus fortísimos vínculos tradicionales con los países francófonos e incluso se está extendiendo a otros países anglófonos y lusófonos, principalmente bajo la forma de aprendizaje del francés. No obstante, en los últimos años se ha buscado un cierto reequilibrio hacia otras regiones, como Europa del Este y Central, el sureste asiático, Oriente Próximo e Iberoamérica (62).

La DCMD desarrolla la denominada «cooperación estructural», cuyos principales objetivos son: la formación de las élites militares extranjeras de los países con los que Francia tiene un acuerdo de cooperación militar y de defensa, el apoyo a la reforma del sector de seguridad y la mejora de las capacidades militares. Para desarrollar su acción cuenta con más de 350 oficiales destinados en puestos de cooperación de defensa en el extranjero (63) y (64).

La formación de élites militares extranjeras «es un aspecto fundamental de la cooperación estructural» (65). Se trata con ello de promover la francofonía (66) y desarrollar la francofilia de los principales interlocutores extranjeros en el ámbito de la defensa (67),

---

(59) Las acciones que inicia la DCMD reciben el visto bueno previo del Estado Mayor de la Defensa. Asimismo, la financiación de la cooperación es asumida por ambos Ministerios en un porcentaje próximo al 50% cada uno. *Rapport sur Défense, Environnement et Prospective de la Politique de Défense,* p. 43.

(60) CARRENO, Guillaume: *opus citada,* p. 16.

(61) ZIPPER DE FABIANI, Henry: *opus citada,* p. 618.

(62) Como paradigma de su acción en este continente, en diciembre de 2007, Francia firmó un convenio con Argentina que establece una ayuda francesa de 150.000 euros para el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz, a cambio del compromiso argentino de mantener a un instructor galo en el Centro, y de facilitar la enseñanza del francés, disponible en: *http://www.caecopaz.mil.ar/noticias.html*

(63) «La DCMD dispone de la mayor parte de los recursos financieros, mientras que el Estado Mayor de la Defensa tiene la autoridad sobre los medios desplegados», *La Diplomatie de Défense Française,* p. 24.

(64) La media anual de militares formados fuera de Francia está entorno a los 1.500 alumnos. Mientras que el número total, incluyendo los que acuden a Francia, está entorno a los 2.500, CARRENO, Guillaume: *opus citada,* p. 15.

(65) CARRENO, Guillaume: *opus citada,* p. 16.

(66) Lo que incluye un intenso esfuerzo en aprendizaje del francés, bien mediante cursos en Francia, envío de profesores *in situ*, o becas para cursos en los centros de la Alianza Francesa.

(67) Es de destacar la importancia que tiene para esta formación las sesiones especiales del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, promovidas por la DCMD. Especialmente primordial es el Forum sobre el Continente Africano, que reúne anualmente a destacados dirigentes civiles y militares de numerosos países con el fin de contribuir al establecimiento de relaciones y a la reflexión sobre los problemas de defensa y seguridad, disponible en: *http://www.ihedn.fr/formations/fica.php*

lo que ha de redundar también en un incremento de la influencia francesa en el orden internacional.

El apoyo a la reforma del sector de seguridad, es acometido por medio de expertos, denominados cooperantes militares (68), que son agregados a un Ministerio de Defensa o Estado Mayor extranjero. Allí se encargan de analizar los principales problemas y de proponer soluciones concretas y adaptadas al país.

Para Francia, la mejora de las capacidades militares tiene como objetivo primordial la creación de sinergias regionales, poniendo un especial énfasis en la formación de las Fuerzas Armadas africanas para tareas de mantenimiento de la paz, y en la necesidad de que éstas cooperen entre sí, con la finalidad última de conseguir una mayor estabilidad y seguridad en el continente. Para ello, se ofrecen numerosos cursos (69), desarrollados en las principales academias y escuelas militares de Francia, además de en las denominadas escuelas ENVR (70) y (71). En este mismo sentido se desarrolla el Programa de Reforzamiento de las Capacidades Africanas de Mantenimiento de la Paz (RECAMP), ejecutado por el Ministerio de Defensa bajo la coordinación del de Exteriores, y cuyos objetivos apuntan igualmente al reforzamiento de capacidades para su participación en misiones de paz, a la integración regional y, como consecuencia de ello, a la prevención de conflictos.

La cooperación desarrollada por el Ministerio de Defensa tiene una orientación diferente, y está enfocada principalmente a los países aliados o susceptibles se serlo. Los actores principales son el propio Ministerio de Defensa, a través de la Delegación para Asuntos Estratégicos y las Fuerzas Armadas.

El Ministerio de Defensa asegura el diálogo estratégico mediante las comisiones mixtas que se establecen con diferentes países amigos y aliados. Este diálogo también «contribuye a la prevención de crisis al facilitar una comprensión mutua, la anticipación a las señales precursoras y la desactivación de conflictos potenciales» (72). Por su parte, las Fuerzas Armadas tienen a su cargo la «cooperación operacional», cuyo objetivo fundamental es conseguir la interoperabilidad con los países con mayores lazos de amistad para «favorecer la participación común en misiones internacionales de mantenimiento de la paz» (73).

---

(68) Cuando se alcanza un acuerdo de cooperación con un país, se destaca una Misión de Cooperación Militar y de Defensa (MCMD), que actuará bajo las órdenes del agregado de Defensa.

(69) Cursos de los que no hay que desestimar el poderoso instrumento de influencia que suponen, además de que: «también proporcionan oportunidades para inculcar los valores usuales en las Fuerzas Armadas internacionalmente respetadas». Intervención del director para Cooperación Militar y Defensa en el Royal Services Institute for Defense and Security Studies.

(70) Escuelas Nacionales con Vocación Regional: Francia cuenta con 14 en África y una en Rumania.

(71) En el año 2005, 768 oficiales africanos acudieron a Francia, mientras que 1.178 cuadros de mando asistieron a los 49 cursos ofrecidos en las ENVR. (Intervención del director para Cooperación Militar y Defensa en el Royal Services Institute for Defense and Security Studies).

(72) FALZONE, Christian-Charles: «L'État-Major des Armées, un Acteur international», *Revue de Défense Nationale,* p. 75, disponible en: *http://www.defense.gouv.fr/ema/content/download/81906/744637/file/Falzone.pdf*

(73) *Ibídem,* p. 74.

Diplomacia de defensa en España

> *En las últimas décadas, la posición de España en el mundo se ha visto sustancialmente alterada como consecuencia de las profundas transformaciones acaecidas en el entorno nacional e internacional. El Servicio Exterior español ha ido respondiendo a los retos que se iban planteando a lo largo de estos años mediante actuaciones puntuales en áreas concretas, pero estos esfuerzos han sido insuficientes.*
>
> Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior Español (junio de 2005)

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 (74). 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» (75).

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 Directiva de Defensa Nacional 1/2004 (76).

Ahora bien, la Revisión Estratégica de la Defensa contempla una segunda finalidad en la definición que ofrece de la diplomacia de defensa (77): la prevención de conflictos. Aunque su desarrollo no ha sido hasta la fecha objetivo prioritario de nuestra diplomacia de defensa, en los presupuestos del Ministerio de Defensa para el año 2008 (78), sí se recoge, una novedosa referencia a la potenciación de la reforma del sector de seguridad. Esta aparición, junto con la próxima creación de un Colegio Virtual Iberoamericano de Seguridad y Defensa (79) son reveladores, aunque tímidos, pasos en este campo.

---

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

(75) *Estrategia Militar Española,* capítulo IX, «Procedimientos de la Estrategia Militar», p. 23.

(76) Entre las directrices para el desarrollo de la política de defensa, en el ámbito internacional, se recoge: «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».

(77) «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», Anejo C a la Revisión Estratégica de la Defensa: «Misiones y cometidos de las Fuerzas Armadas», p. 183.

(78) *Presupuestos de Defensa,* «Consideraciones generales, objetivos generales del sector, consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado», p. 13.

(79) 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.

Cooperación en materia de defensa

En España, las competencias de las actividades de cooperación están repartidas, con carácter general, en tres niveles: el Ministerio de Defensa, que desarrolla la cooperación política, mientras que la cooperación militar está a cargo del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) y los Ejércitos y la Armada,

La cooperación política es responsabilidad de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL). En su marco se establecen las relaciones bilaterales, que se materializan fundamentalmente en el despliegue de agregadurías, como elemento coadyuvante de las relaciones bilaterales, y en los acuerdos de cooperación en materia de defensa. Estos acuerdos, en muchos casos, incluyen la celebración periódica de comisiones mixtas (80) y (81), como vehículo para desarrollar la cooperación bilateral en sus tres áreas fundamentales: política, militar e industrial (aunque esta última se escapa del ámbito de la diplomacia de defensa). Asimismo, desde la DIGENPOL se lleva a cabo la aprobación y control del desarrollo de los planes anuales de actividades acordados con los diferentes países.

En cuanto a la cooperación militar, su concurso contribuye a reforzar las relaciones con las Fuerzas Armadas de aquellos países con los que España comparte intereses comunes. Su finalidad depende de la nación con la que se establece relaciones. En el caso de países equipotenciales, como los que pertenecen a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o a la Unión Europea, está orientada a alcanzar un mayor grado de interoperabilidad. En otros casos, su finalidad principal es «conseguir una proyección de estabilidad que contribuya a disminuir posibles situaciones de confusión o falta de entendimiento» (82). Para ello se busca «fomentar la confianza mutua mediante la transparencia, exportar conocimientos, difundir la Estrategia Militar Española para una mejor comprensión de la misma, y disminuir posibles tensiones mediante el establecimiento de foros de diálogo» (83).

Aunque sus objetivos son absolutamente coherentes con la diplomacia de defensa española, en cuanto que está orientada en gran medida al establecimiento de relaciones de confianza, la cooperación militar, responsabilidad del EMAD, «sólo de una manera limitada y parcial se coordina con la DIGENPOL en las comisiones mixtas» (84). El resto de

---

(80) Se trata de reuniones bilaterales cuyo objetivo final es la elaboración de un Programa de Cooperación Bilateral con el respectivo país en el que se encuentren recogidas todas las acciones a ejecutar en un plazo determinado. Las comisiones mixtas se reúnen normalmente con una periodicidad anual.

(81) Con Portugal y Francia, como casos particulares, se han establecido recientemente sendos Consejos de Defensa y Seguridad para posibilitar una coordinación más estrecha. En ambos casos ha de reunir anualmente a los ministros de Asuntos Exteriores, a los de Defensa, y a los jefes de Estado Mayor de la Defensa de ambos países, bajo la Presidencia del presidente de la República y del presidente del Gobierno español.

(82) *Directiva del jefe del Estado Mayor de la Defensa para la Cooperación Militar Internacional,* p. 5, Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa, junio de 2004.

(83) *Ibídem,* p. 11.

(84) «Relaciones Bilaterales del Ministerio de Defensa. Situación y perspectivas», p. 2, Documento interno de la Subdirección General de Planes y Relaciones Internacionales, DIGENPOL.

la coordinación recae en la iniciativa y buen hacer de los responsables de cada nivel, pero no existe ningún foro, comité o grupo de trabajo que coordine la labor del EMAD, los Ejércitos y la DIGENPOL.

La adopción de este diseño organizativo tiene como resultado que las relaciones bilaterales, en sus componentes político y militar «son tratadas de forma independiente» (85), lo que a su vez implica que «gran número de actividades solicitadas o aceptadas por las otras naciones, no prosperan adecuadamente, dado que los Ejércitos, que al fin son los que las deben financiar, no muestran interés en la mayoría de ellas, al no responder a objetivos específicos de dichos Ejércitos» (86).

Sin embargo, estas deficiencias no afectan a la cooperación en el ámbito específico de la enseñanza militar, que se rige según un modelo particular.

COOPERACIÓN EN MATERIA DE ENSEÑANZA MILITAR

Este sector de nuestra cooperación militar constituye un ejemplo particularmente positivo en cuanto a su diseño y funcionamiento. Su regulación actual data del año 2000 (87), y el objetivo de la misma está, una vez más, ligado al fomento de la confianza y la amistad con otros países (88).

La coordinación de todas las acciones en este ámbito se realiza a través de la Comisión de Cooperación Internacional en Materia de Enseñanza Militar (89), recayendo en la DIGENPOL la responsabilidad de establecer los países beneficiarios (90). Pero, además, se contempla la posibilidad de que los Ejércitos, de manera individualizada, ofrezcan otras colaboraciones a países que ellos determinen (91). Una de las claves de su éxito, y que constituye un caso único entre las actividades de diplomacia de defensa, es que en los presupuestos del Ministerio de Defensa se reseña una aplicación presupuestaria específica que sufraga las actividades del programa de cooperación.

No obstante, el buen funcionamiento de este sistema no debe ocultar que el esfuerzo realizado en este campo aún sigue siendo limitado (92). Así lo atestigua la comparación

---

(85) *Ibídem,* p. 4

(86) *Ibídem.*

(87) Orden 194/2000, de 6 de julio, por la que se establece el modelo de cooperación con otros países en materia de enseñanza militar.

(88) 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».

(89) Formada por representantes, entre otros, de la DIGENPOL, de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar (DIGEREM), del EMAD y de cada uno de los Estados Mayores de los Ejércitos y la Armada.

(90) *Véase* anexo 3, p. 108.

(91) 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».

(92) 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, Concepto 488, «Ayudas a Alumnos Extranjeros en Centros Docentes de las Fuerzas Armadas»).

del número de alumnos formados en España (93) en relación con los otros dos países estudiados (94) y (95).

Coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)

La actuación del Servicio Exterior español se rige por el principio de unidad de acción en el exterior, que viene ratificado por el propio artículo 97 de la Constitución Española (96). Es al MAEC al que corresponde, en aplicación del citado principio, planificar, dirigir y evaluar la política exterior del Estado (97). Si bien es cierto que esta unidad de acción «no se traduce en la existencia de un monopolio de la acción exterior, sino en un mandato donde además de cumplir sus funciones, el MAEC tiene un legítimo interés en relación con la coordinación de la política exterior, así como con la supervisión de las iniciativas de distintos actores dirigidas al exterior» (98). Por tanto, se puede razonablemente concluir que «la diplomacia de defensa debe ser un instrumento más de la acción del Estado y, por tanto, ha de estar también muy ligada a la política exterior. Por sí sola no se entiende» (99).

Frente a ello, nos encontramos con una situación en la que la diplomacia de defensa española no presenta un nivel de integración con el MAEC equivalente al que se existe en el Reino Unido o Francia. Si bien la comunicación entre ministerios «se viene realizando de manera satisfactoria» (100), gracias a la vocación de servicio y la competencia de los responsables en cada puesto, no es menos cierto que existe una suerte de falta de institucionalización y de directrices por parte de Exteriores, que pone en cuestión la posibilidad de sacar el máximo rendimiento a la diplomacia de defensa nacional ante los desafíos de este comienzo de siglo.

Esta circunstancia se puede entender mejor si se relaciona con las deficiencias detectadas en la acción exterior de nuestro país por la comisión creada a tal efecto (101), que

(93) En el anexo 3, p. 108, se recoge la relación, por países, de alumnos participantes en el programa en el curso escolar 2007-2008.

(94) 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 en España apenas se alcanzarán los 300 alumnos formados, frente a los 2.500 de Francia o los más de 4.000 del Reino Unido.

(95) En este mismo sentido, Chinchón Álvarez afirma con rotundidad que las potencialidades de la cooperación española en enseñanza militar «no encuentran un grado de aprovechamiento ni tan siquiera cercano a lo actuado por Francia o el Reino Unido», *opus citada,* p. 62.

(96) «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado».

(97) Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del MAEC, artículo 1.

(98) Espósito, Carlos: *Reflexiones sobre la Reforma del Servicio Exterior de España,* p. 4, FRIDE, disponible en: *http://www.fride.org/publicacion/50/reflexiones-sobre-la-reforma-del-servicio-exterior-de-espana*

(99) Sanz Roldán, Félix: «La diplomacia de defensa: una aproximación desde España», revista *Arbor,* p. 520, marzo de 2000.

(100) Entrevista con el comandante don Fernando Royo García, DIGENPOL/SDG Planes y Relaciones Internacionales, Área de Diplomacia de Defensa.

(101) Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior, Ministerio de la Presidencia.

en el año 2005 destacaba «la falta de una planificación integral» (102) existente, que hace que la acción exterior se mueva dentro del contexto internacional con un enfoque cortoplacista, y «la insuficiencia de la coordinación interministerial, debida en parte a la inoperancia de los órganos colegiados con responsabilidades a tal efecto, como el Consejo de Política Exterior» (103).

Volviendo al ámbito bilateral Defensa-Exteriores, aunque periódicamente se celebra una reunión de alto nivel de carácter muy flexible (104), hay que subrayar que no está siquiera regulada por ningún tipo de normativa (105). Tampoco existen unas líneas de actuación concretas que, emitidas por el MAEC, dirijan la actuación del Ministerio de Defensa a largo plazo (106) y (107). Como consecuencia de ello, la iniciativa la suele llevar el Ministerio de Defensa, que es el que normalmente solicita su parecer al de MAEC en las nuevas iniciativas que surjan.

Además, en los niveles inferiores, se puede constatar la falta de líneas de comunicación preestablecidas (108). El resultado de todo ello es la excesiva dependencia de la coordinación interministerial de la iniciativa de las personas que ocupan los puestos: «a medida que se requiere dicha coordinación, es el propio interesado el que, autorizado por la normativa, la gestiona» (109).

DESCONEXIÓN ENTRE LA COOPERACIÓN CIVIL Y MILITAR

Hoy en día, la cooperación internacional se configura como uno de los aspectos fundamentales de la acción exterior española (110). No en vano, ésta ha experimentado en los últimos años un enorme impulso en lo que se refiere a los recursos disponibles, centrados «fundamentalmente en la ayuda oficial al desarrollo» (111) y (112). Sin embargo, el

---

(102) *Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior Español,* p. 17, Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior, 20 de junio de 2005.

(103) *Ibídem,* p. 33.

(104) Esta reunión recibe la denominación no oficial de Grupo de Coordinación Defensa-Exteriores, su nivel corresponde a director general de Política Exterior/DIGENPOL.

(105) Además, esta reunión se suele producir con carácter reactivo, para tratar materias concretas en que la coordinación entre ambos Ministerios es ineludible.

(106) Éstas prácticamente se reducen a lo establecido, con carácter general, en la Directiva de Defensa Nacional.

(107) Una posible explicación se puede encontrar en «la falta de suficiente personal dedicado a tareas de seguridad y defensa en el MAEC, por lo que la demanda de actividad supera con creces la disponibilidad de personal diplomático en los departamentos involucrados en estos temas.» Entrevista con don Fernando Villena Sánchez, Gabinete de Análisis y Prevención del MAEC.

(108) En lo que respecta a la representación militar en el MAEC, está limitada a un coronel en el gabinete del ministro, como asesor, y a un comandante, en situación de servicios especiales, en el área de desarme.

(109) JUSTE, Federico: «Relaciones entre los Ministerios de Defensa y de Exteriores», p. 19, *Monografía*, VII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

(110) Exposición de motivos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

(111) CARDONA, Melitón: «La reforma del servicio exterior español», *ABC*, 2 de enero de 2007.

(112) Además, está previsto que esta ayuda siga aumentando «hasta alcanzar el 0,7% del PIB» al final de la presente legislatura. Discurso de Investidura del presidente del Gobierno (IX Legislatura), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* p. 12, 8 de abril de 2008.

aumento de los fondos dedicados a cooperación, no debe ocultar las graves disfuncionalidades que, en ocasiones, padecen nuestros programas de ayuda.

En primer lugar, hay que destacar que no existe una actuación integral orientada a la prevención de conflictos, a pesar de que la provisión de seguridad y estabilidad a las zonas objeto de la cooperación es uno de los objetivos ineludibles en el caso de las regiones más frágiles (113). Y así se pone de manifiesto en el Plan Director de la Cooperación Española (114), al señalar también la prevención de conflictos como uno de sus objetivos prioritarios.

Sin embargo, aunque el Plan contempla la necesidad de asistir a otros países en la reforma de los sistemas de seguridad (115), significativamente sólo incluye en este campo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (116), sin contemplar la actuación sobre las Fuerzas Armadas de los países objeto de su acción, lo que, desde luego, se aleja de la actuación global buscada en este tipo de reformas (117). Además, el Plan trata de una manera absolutamente marginal la posible contribución de las Fuerzas Armadas españolas en el campo de la prevención de conflictos (118).

Para encontrar alguna referencia sobre esta posible actuación, es necesario acudir a los Planes Operativos Anuales que cada año acuerdan la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y el Ministerio de Defensa. En el caso concreto del año 2008, y dentro del ámbito de prevención de conflictos, el plan anual únicamente contempla la financiación por parte de la AECID de un Curso de Operaciones de Paz para 18 oficiales superiores de diversos países iberoamericanos (119).

Por otra parte, si se analizan las prioridades geográficas marcadas para la cooperación al desarrollo (120), es de destacar que éstas no coinciden con las establecidas para la cooperación militar española (121), especialmente en lo que se refiere al continente africano, donde se está realizando un notable esfuerzo de cooperación por parte de la AECID (122)

---

(113) Puesto que no puede haber desarrollo si no existe un marco de seguridad.

(114) Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, disponible en: *http://www.aecid.es/vita/docs/ftp/PlanDirector_CE_2005-2008.pdf*

(115) «Con este Plan, España da seguimiento a las orientaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo, 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», *Ibídem,* p. 38.

(116) Para las que se pretende lograr una «formación adecuada en valores y acciones democráticos, en el respeto de los derechos humanos y el sometimiento a la legalidad constitucional», *Ibídem,* p. 39.

(117) *Véase* anexo 2, p.106.

(118) En ningún momento se recoge la posible actuación de la diplomacia de defensa en este ámbito ni se citan posibles cometidos de las Fuerzas Armadas.

(119) VEGA MOLINA, Gonzalo: «La colaboración entre la AECID y el Ministerio de Defensa en el campo de ayuda humanitaria», revista *Arbor,* 2008.

(120) *Véase* anexo 4, p. 115.

(121) Centrada prioritariamente en Iberoamérica y en el Magreb.

(122) Por ejemplo, el 27,9% de las subvenciones para proyectos de desarrollo concedidas durante el año 2006 por la AECID, fueron a parar al África Subsahariana, *Anuario Internacional CIDOB 2006,* edición 2007, «Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2006. Subvenciones de la AECID en 2006», p. 476, disponible en: *www.cidob.org/es/content/download/5937/59701/file/32_subv_aeci.pdf*

y (123), mientras que la cooperación militar española también es «de carácter muy puntual» (124) y (125).

Se puede, por tanto, concluir que nuestra actuación en el ámbito de la cooperación adolece de una respuesta integral, lo cual colisiona con la clara necesidad de que la «cooperación internacional integre la cooperación al desarrollo, el fortalecimiento de las instituciones públicas y la cooperación en materia de seguridad» (126) y (127).

Diplomacia de defensa y política exterior

> *La aplicación de medios militares para evitar la escalada de conflictos, es una actividad que ha venido dándose durante toda la historia. De lo que se trata ahora, en un mundo ciertamente inestable, es de aplicar las capacidades militares a la prevención de dichos conflictos.*
>
> General Sanz Roldán *(jefe del Estado Mayor de la Defensa)*

Del análisis de los usos existentes en el Reino Unido, Francia y España, se puede concluir que la expresión «diplomacia de defensa» engloba un amplio abanico de actividades (128) que en el pasado han sido definidas como cooperación militar o asistencia militar. Sin embargo, pocas de estas actividades son nuevas por sí mismas (129), lo que es novedoso es el enfoque que se la da, puesto que en la mayoría de las acciones llevadas a cabo se puede identificar un punto claro de encuentro en su contribución, directa o indirecta, a la prevención de conflictos

Por otra parte, parece existir consenso en que dos actividades más o menos ligadas a la cooperación militar, como son las exportaciones de armamento y los despliegues operacionales y/o preventivos, no forman parte del concepto de diplomacia de defensa.

---

(123) Con la reforma llevada a cabo en el año 2007 (mediante la cual la AECID pasó a ser Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo) se ha creado un departamento específico para África Subsahariana, que gestionará un presupuesto de 150 millones de euros, el 16,7% de los de 942,8 millones de euros con los que contará la AECID en 2008, disponible en: *http://www.lukor.com/not-esp/internacional/0710/26161526.htm*

(124) Romero Peña, Jacinto: «Cooperación en materia de defensa», *Documento de Seguridad y Defensa,* número 1, p. 101, «Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa», CESEDEN.

(125) De hecho, actualmente, «además de Francia, sólo otros tres miembros de la Unión Europea están llevando a cabo significativas actividades militares en África: el Reino Unido, Bélgica y Portugal». Bagayoko, Nigalé: *The EU and the Member states: the African Capabilities Building Programs,* p. 3, Centre d'Analyse Stratégique, disponible en: *http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/the_African_capabilities_building_programs.pdf*

(126) «Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar», *Monografía del CESEDEN,* número 53, p. 150, «Actuaciones para incrementar la cooperación».

(127) «Puesto que la estabilidad democrática y el desarrollo económico y social son conceptos que tienden a reforzarse mutuamente, que los problemas de seguridad debilitan las instituciones y que la pobreza e injusticias sociales amenazan la estabilidad política». *Ibídem.*

(128) *Véase* anexo 1, p. 105.

(129) Los agregados de Defensa datan del siglo XIX, mientras que la cooperación militar multinacional es incluso más antigua. En cuanto a la cooperación en enseñanza, en 1922, el Reino Unido estableció el Imperial Defence College para instruir a oficiales procedentes del Imperio Británico.

De esta manera, se puede llegar a establecer una definición de diplomacia de defensa que, de un modo general, podría ser válida para las diferentes acepciones nacionales:

> «Diplomacia de defensa es el conjunto de actividades no operacionales que ejecutan las organizaciones y unidades dependientes del Ministerio de Defensa en beneficio de la diplomacia tradicional, para la prevención de conflictos, para el establecimiento de medidas de confianza y para el apoyo al desarrollo armónico de Fuerzas Armadas de terceros países, en beneficio del propio Estado o de organizaciones supranacionales a las que se halle adscrito.»

Antes de examinar de qué manera puede la diplomacia de defensa apoyar a la política exterior de un Estado en el vigente contexto internacional, es importante analizar su evolución hasta llegar a la noción actual.

Génesis y evolución de la diplomacia de defensa

Históricamente, la cooperación y asistencia militar han sido parte de la *realpolitik* (130) internacional. Los Estados proporcionaban esta asistencia como contrabalance o disuasión frente a enemigos, para mantener esferas de influencia, apoyar a regímenes amigos o promover intereses económicos, como la venta de armas. Esta era la lógica imperante durante la guerra fría, en la que la estrategia prioritaria en el bloque occidental era contrarrestar a la Unión Soviética, aunque esto implicase apoyar a regímenes autoritarios.

Es a partir de los años noventa cuando se produce un importante cambio en la naturaleza y propósitos de la cooperación militar internacional, especialmente en las democracias occidentales. Ésta ya no se usa únicamente en su rol de *realpolitik* para apoyar a las Fuerzas Armadas de los aliados, sino que también se utiliza «como un medio para conseguir objetivos más amplios de la política exterior y de seguridad» (131), especialmente en el campo de la prevención de conflictos. La consecuencia directa de este nuevo papel ha sido «el surgimiento de un vasto campo de acción concertada diplomático-militar» (132) en el seno de las administraciones occidentales. Un campo que se desarrolla exponencialmente, tal y como se constata en nuestros países vecinos, con la creciente importancia que juegan los cometidos internacionales en los organismos de defensa, al igual que con la vertiente político-militar en el seno de los Ministerios de Asuntos Exteriores, y que ha ido teniendo su reflejo tanto en el aspecto doctrinal como en el orgánico.

Detrás de la aparición de este nuevo concepto de diplomacia de defensa se encuentran diversas razones, como puede ser, por una parte, «la búsqueda de una mayor coherencia en la acción exterior del Estado» (133). Por otra parte, tampoco se deben desestimar los aspectos prácticos de esta iniciativa, puesto que con ella se persigue «impulsar la

---

(130) *Realpolitik* (política de la realidad, en alemán), es la política exterior basada en procurar los intereses prácticos de una nación, en lugar de seguir principios éticos o teóricos.

(131) COTTEY, Andrew and FORSTER, Anthony: «Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance», The International Institute for Strategic Studies, *Adelphi Paper* 365, p. 7, Oxford University Press, Oxford, abril de 2004.

(132) ZIPPER DE FABIANI, Henry: *opus citada,* p. 619.

(133) *Ibídem*, p. 622.

prevención de conflictos, mucho menos onerosa económicamente que las actividades tradicionales de la defensa» (134) y (135).

Aunque desde la década de los años noventa, las políticas de cooperación y asistencia militar de los países occidentales se han inclinado mayoritariamente hacia esta nueva modalidad (136), la pervivencia de algunas prácticas, como el persistente apoyo desde algunos países occidentales a regímenes aliados de carácter autoritario (137), nos permiten constatar que «la nueva diplomacia de defensa coexiste con la antigua y hay tensiones entre las dos» (138).

En el fondo persiste el largo debate entre las teorías realistas e idealistas de las relaciones internacionales. El declive internacional de Rusia bajo Yeltsin, permitió una expansión política y militar hacia al Este, que algunos pensaron ilimitada. Pero en la actual situación, en la que Occidente mira con inquietud a los Estados inestables del Sur, mientras que Rusia ha comenzado la contención de la ampliación atlántica en sus inmediatas zonas de influencia, en un renovado escenario internacional de tensión/disuasión entre Rusia y Estados Unidos, se puede afirmar que la nueva diplomacia de defensa recobra su importancia, como herramienta esencial para la prevención de escaladas en conflictos convencionales y no convencionales.

Objetivos de la diplomacia de defensa en apoyo a la política exterior

Llegados a este punto, parece fuera de dudas que «el objetivo central de la diplomacia de defensa es la prevención de conflictos» (139). Para ello, busca crear un clima de confianza y mejorar las condiciones estructurales de los Estados objeto de su acción, mediante la creación de un entorno seguro lo más amplio posible, política y geográficamente. Aunque la diplomacia de defensa sólo es una fracción de la estrategia para prevenir conflictos, su papel puede ser muy relevante en el contexto de una «tendencia creciente, amplificada tras los atentados del 11 de septiembre, de globalizar la seguridad, desde el punto de vista geográfico y sectorial» (140). En este sentido, se pueden distinguir cuatro campos de actuación: fomento de confianza y seguridad, promoción de la democracia y el buen gobierno, mejora de las capacidades militares e influencia político-militar.

FOMENTO DE CONFIANZA Y SEGURIDAD

Como instrumento para fomentar la confianza y la seguridad, la diplomacia de defensa actúa de diversas maneras y en diferentes niveles. Puede «ayudar a desvanecer las des-

---

(134) CARRENO, Guillaume: *opus citada,* p. 7.

(135) En este mismo sentido, hay que tener en cuenta que el lanzamiento de este concepto en el Reino Unido «se inscribe en un contexto de reducción presupuestaria, con una reducción sustanciable de los créditos asignados a la Reserva Territorial», *Ibídem.*

(136) El ejemplo más conocido es la exitosa Asociación para la Paz de la OTAN, mediante la cual la Alianza ha apoyado a antiguos países miembros del Pacto de Varsovia a reformar sus Fuerzas Armadas y a establecer un control democrático de las mismas, dando paso a su participación en misiones de paz en los Balcanes y a su posterior integración en la misma.

(137) Como, por ejemplo, Arabia Saudí u otros países de Oriente Próximo.

(138) COTTEY, Andrew and FORSTER, Anthony: *opus citada,* p. 70.

(139) ZIPPER DE FABIANI, Henry: *opus citada,* p. 622.

(140) *Ibídem*, p. 627.

confianzas que puedan existir en otros países, constituir una vía para reforzar y fomentar posiciones sobre intereses comunes» (141) o ser un medio de introducir transparencia en las relaciones de defensa, particularmente respecto a las intenciones y capacidades de cada país.

No obstante, existen circunstancias en las que se pueden suscitar dudas respecto a la conveniencia de utilizar la diplomacia de defensa, como es el caso de los Estados con escaso comportamiento democrático o con precario respeto a los derechos humanos. El dilema se presenta entre la conveniencia de mantener una cooperación que, a largo plazo, pueda dar frutos en el campo de los derechos humanos y de la democratización, con el riesgo de proporcionar un cierto apoyo implícito al régimen, o supeditar esa colaboración a los avances en esos campos. Ejemplo de la primera opción es la aproximación de numerosos países occidentales, entre ellos España, a la República Popular China o, más recientemente, a Corea del Norte (142).

En situaciones de intensa hostilidad o conflicto, las acciones de diplomacia de defensa que buscan la confianza son muy difíciles y probablemente infructuosas, en caso de que se acometan. En el caso opuesto de Estados con relaciones estables y pacíficas, probablemente sean innecesarias (aunque los Estados pueden tener otras razones, como intereses comunes, para llevar a cabo acciones de cooperación en defensa). Sin embargo, muchas relaciones bilaterales o multilaterales se encuentran entre los dos extremos de enemistad o amistad. En estos casos la diplomacia de defensa «puede constituir una potente herramienta para generar una tranquilidad mutua o para ayudar a superar una desconfianza histórica» (143).

PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL BUEN GOBIERNO

Desde la década de los años noventa, la promoción de la democracia ha estado muy presente en la agenda de las políticas exteriores occidentales, por lo que la diplomacia de defensa «ha sido utilizada crecientemente para promover relaciones cívico-militares democráticas» (144).

Este uso depende enormemente del contexto político del país. En regímenes autoritarios, evidentemente las perspectivas de éxito son muy limitadas. En cambio, en países que están en un proceso de transición democrática, el apoyo externo de la diplomacia de defensa (145) puede desempeñar un papel fundamental para despolitizar las Fuerzas Armadas, desmilitarizar las cúpulas políticas de los Ministerios de Defensa, consolidar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil y asegurar un con-

---

(141) COTTEY, Andrew and FORSTER, Anthony: *opus citada,* p. 16.

(142) Corea del Norte firmó el 30 de enero de 2008 con el Ministerio de Defensa español su adhesión al Programa de Cooperación en Enseñanza, que previsiblemente se materializará en el ofrecimiento de cursos de español. (Entrevista con el teniente coronel don Luis Fernández García, DIGEREM/SDG de Enseñanza).

(143) COTTEY, Andrew and FORSTER, Anthony: *opus citada,* p. 108.

(144) *Ibídem*, p. 31.

(145) Las acciones posibles pueden ir desde la asistencia técnica y asesoramiento, hasta la provisión de modelos o el apoyo a los elementos reformadores.

trol civil más efectivo sobre el gasto en defensa, con el concurso también del poder legislativo (146) y (147).

Por otra parte, cuando se trata de relaciones con países del Tercer Mundo concurre el hecho de que las relaciones entre las Fuerzas Armadas se llevan a cabo, generalmente, entre interlocutores ubicados en planos muy diferentes de la jerarquía de poder, lo cual también puede hacerlo más ventajoso, «al servir para vehicular propuestas democráticas» (148).

Al mismo tiempo que actúa en la promoción de la democracia, la diplomacia de defensa puede jugar un papel fundamental en la reforma de las instituciones de defensa (149), como parte de una estrategia más amplia de reforma del sector de seguridad, en la que se conjuguen actuaciones en diferentes sectores (150) y (151). Con este enfoque integral se persigue, en definitiva, «ubicar a los aparatos de defensa y seguridad de estos países en su lugar adecuado en una sociedad democrática» (152).

MEJORA DE LAS CAPACIDADES MILITARES

El tercer ámbito de actuación de la actual diplomacia de defensa busca mejorar la capacidad de las Fuerzas Armadas de los países apoyados, fundamentalmente mediante la estandarización de procedimientos y recursos. La novedad reside en que la cooperación ya no persigue exclusivamente reforzar su potencial frente a un enemigo común externo o interno, sino que, a partir de los años noventa, se utiliza como un medio para reforzar y desarrollar las capacidades de estas Fuerzas Armadas para participar en operaciones de paz, en el contexto de un esfuerzo global para fomentar un sistema de gobernabilidad mundial basado en la confianza, la promoción del buen gobierno, la universalización de los valores democráticos, y el respeto a los derechos humanos. La finalidad es nítida:

---

(146) En el citado Programa para la Asociación de la Paz de la OTAN, la promoción de relaciones cívico-militares democráticas en la Europa poscomunista fue uno de sus objetivos primordiales, lo cual fue «clave para proporcionar apoyo externo a los gobiernos de estos países y ayudar a superar la resistencia de los militares», COTTEY, Andrew and FORSTER, Anthony: *opus citada,* p. 37.

(147) De forma aún más concluyente, se afirma que «la democratización de estos países es obra, en gran parte, de la OTAN, especialmente debido al papel de la organización en la creación de un entorno estable y la democratización de las relaciones civiles y militares». BOONSTRA, Jos: «El papel de la OTAN en la reforma democrática», FRIDE, *Documento de Trabajo* 38, p. 17, disponible en: *http://www.fride.org/publicacion/128/el-papel-de-la-otan-en-la-reforma-democratica*

(148) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: «Las Fuerzas Armadas en la construcción de las relaciones internacionales», revista *Ecofin,* p. 5, abril de 2008.

(149) El papel de la diplomacia de defensa puede concretarse en «promover el buen gobierno en las instituciones de defensa y las Fuerzas Armadas de las democracias emergentes y de los países en transición, mediante la colaboración en el desarrollo de su gestión, eficiencia y responsabilidad, lo que redundará en una reducción del riesgo de conflicto interno y externo.» Delivering Security in a Changing World, *Essay,* number 4, p. 13.

(150) Puesto que esta actuación «tendrá más posibilidades de conseguir sus objetivos si se conduce de una manera integral». HUESO GARCÍA, Vicente: «La reforma de la seguridad: implicaciones militares», *Revista Española de Defensa,* enero de 2007.

(151) *Véase* anexo 2, p. 106.

(152) Intervención del director para la DCMD en el Royal Services Institute for Defense and Security Studies.

«lograr una mayor eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz (153) y disminuir el peso que se ejerce sobre los mayores contribuidores de tropas» (154).

Este cambio está unido a la mayor demanda de operaciones de paz que se produce desde mediados de la década de los años ochenta, lo que implicó que algunos países occidentales iniciaran programas de apoyo a organizaciones regionales y a sus Estados miembros, para el desarrollo de este tipo de capacidades. Además del mencionado Programa Asociación para la Paz efectuado en Europa, se han llevado a cabo otras iniciativas, fundamentalmente en el continente africano y bajo el liderazgo de tres países: Francia, Reino Unido y Estados Unidos. Cada uno de ellos creó su propio programa de cooperación (155), pero los tres buscaron la acción concertada, por lo que en el año 1997 lanzaron la iniciativa P3, cuya finalidad «no era crear una fuerza de paz africana, sino una capacidad de interoperabilidad» (156). Con ella pretendían acudir a la petición efectuada por el secretario general de Naciones Unidas de reforzar las capacidades de las fuerzas africanas de realizar operaciones de paz (157). Aunque se ha conseguido ciertos avances, su impacto no ha sido tan grande como el logrado en los países del este de Europa, por lo que «el desarrollo de capacidades en África vía diplomacia de defensa, ha de ser considerado como un proyecto a largo plazo» (158) y (159).

A su vez, la cooperación de defensa llevada a cabo entre países democráticos y equipotenciales también ha sufrido una evolución. Si antes se perseguía el poder contrarrestar al enemigo común soviético, el objetivo de la diplomacia de defensa actual está en colaborar mutuamente, con el fin de mejorar las respectivas capacidades para participar en operaciones de respuesta de crisis y en la lucha contra el terrorismo. En este caso particular, la actual diplomacia de defensa se sigue apoyando, como antaño, en valores comunes.

INFLUENCIA POLÍTICO-MILITAR

Teniendo presente que una «política de influencia no se puede concebir sin la utilización de una extensa gama de instrumentos» (160), la aportación que puede hacer la diplomacia de defensa puede ser significativa. El motivo se encuentra en que en los países en desarrollo y del Tercer Mundo, las Fuerzas Armadas normalmente tienen un peso mayor que en occidente, «ocupando un lugar destacado en la vida política de un país, a

---

(153) Fundamentalmente mediante el logro de una capacidad de resolución inmediata de conflictos con actores locales.

(154) FALZONE, Christian-Charles: *opus citada*, p. 75.

(155) Francia creó el ya mencionado Programa RECAMP, el Reino Unido el *African Peacekeeping Training Support Programme,* y Estados Unidos el *African Crisis Response Initiative.*

(156) WALPOLE, Alice: *A British Perspective on the P3 Initiative for Enhancing African Peacekeeping Capability,* p. 1, disponible en: *http://www.iss.co.za/pubs/Monographs/No21/Walpole.html*

(157) «Report of the Secretary-General on Standby agreements for peacekeeping», 10 de noviembre de 1995, disponible en: *http://www.un.org/Docs/secu95.htm*

(158) COTTEY, Andrew and FORSTER, Anthony: *opus citada,* p. 65.

(159) Por ejemplo, en este mismo sentido hay que señalar que la Unión Africana ha solicitado la asistencia de la OTAN en el entrenamiento de oficiales (conferencia del teniente coronel De Diego Coppen, del Cuartel General LAND HQ Madrid en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 14 de abril de 2008).

(160) ZIPPER DE FABIANI, Henry: *opus citada,* p. 623.

cuya vertebración y normal funcionamiento contribuyen, lo que también facilita el desbordamiento de las relaciones de defensa a otros ámbitos» (161), fundamentalmente el económico (162). Por otra parte, también hay que valorar la utilidad de los contactos político-militares establecidos con los actores locales, puesto que en el futuro «pueden ser explotados para prevenir crisis» (163).

La influencia político-militar se desarrolla fundamentalmente «mediante contactos intergubernamentales de alto nivel, militares y académicos» (164). Los diálogos estratégicos llevados a cabo por los ministerios y estados mayores permiten hacer conocer y, en caso de que sea posible, transmitir el modo de pensar. Por su parte, los contactos académicos son especialmente provechosos, pues «la experiencia demuestra que las iniciativas de cooperación en enseñanza y formación militar presentan importantes réditos o retornos cuanto menos en tres aspectos: político, económico/industrial y de cooperación en futuras misiones» (165) y (166).

Conclusiones y recomendaciones

> *Debemos hacer aún mayores esfuerzos para prevenir el estallido de violencia, mucho antes de que las tensiones y conflictos erosionen las estructuras políticas y económicas hasta el punto de colapso.*
>
> Informe del secretario general de Naciones Unidas *(Declaración del Milenio).*

Conclusiones

La diplomacia de defensa es una de las actividades que apoyan los objetivos de política exterior y de seguridad de un país y constituye una de las principales herramientas de las que disponen los Estados para la prevención de crisis y conflictos, estabilización de Estados frágiles y promoción de la democracia.

Actualmente se puede hablar de la permanencia de una dicotomía entre una antigua cooperación y asistencia militar, con un énfasis en la *realpolitik*, y la nueva diplomacia de defensa. Hay dos rasgos que distinguen a la diplomacia de defensa: en primer lugar, está enfocada principalmente a promover la cooperación entre los Estados concernientes, en vez de contra un enemigo externo; en segundo lugar, está orientada al gobierno interno

---

(161) AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: *opus citada,* p. 4.

(162) Puesto que «en muchos de estos países es práctica habitual que militares de alta graduación ocupen puestos relevantes en las principales empresas», entrevista con el coronel don Manuel González Peña, antiguo agregado militar español en Bogotá.

(163) «Delivering Security in a Changing World», *Essay,* number 4, p. 13.

(164) ZIPPER DE FABIANI, Henry: *opus citada.*

(165) CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: *opus citada,* p. 20.

(166) Puesto 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 (adquisición de equipamiento militar, armamento, materiales, etc.)», *Ibídem.*

de los Estados en cuestión, buscando fundamentalmente apoyar a la democracia, el buen gobierno y la capacidad de los Estados de solucionar sus problemas de seguridad.

Para ello, la diplomacia de defensa actúa mediante iniciativas de control de armamento, reforma del sector de seguridad, educación, entrenamiento, etc. Se trata, por tanto, de un instrumento decididamente proactivo, que únicamente incluye también actividades no operacionales.

El concepto de diplomacia de defensa engloba la idea de que las Fuerzas Armadas y los organismos de defensa tienen el potencial de contribuir a la seguridad internacional no sólo mediante la disuasión o, si fuera necesario, el empleo de los medios de combate, sino también a través de la promoción de un ambiente más cooperativo y seguro. La diplomacia de defensa, por tanto, no es una alternativa a los roles más tradicionales de las Fuerzas Armadas o a otros instrumentos de la política exterior y de seguridad, sino un complemento a todos ellos.

Para el buen éxito de sus actividades, resulta primordial su alineamiento con los objetivos de la política exterior. Para ello, el Reino Unido y Francia han optado por dos modelos diferentes, tendentes en ambos casos a conseguir una adecuada sinergia entre Defensa y Exteriores. En el caso del Reino Unido, además, las actividades llevadas a cabo en este campo se han integrado de una manera muy eficiente con otras acciones de cooperación civiles, para poder dar una respuesta holística a la prevención de conflictos, al desarrollo y a la promoción de la democracia y el buen gobierno. En lo que respecta a la diplomacia de defensa española, entre sus principales carencias en este campo destacan la ausencia de órganos de enlace entre los Ministerios de Defensa y Exteriores y de líneas de actuación a largo plazo claramente definidas por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En el actual contexto internacional, en el que innumerables países están intentando consolidar su democracia y superar conflictos internos, en el que Occidente busca enfrentarse al terrorismo internacional y evitar las condiciones que ayuden a su auge, en el que la relación que mantiene con China aúna cooperación y competencia, mientras que con Rusia ha retornado cierta tensión de épocas pasadas, la diplomacia de defensa tiene el potencial de hacer una contribución esencial al desarrollo de un orden internacional más cooperativo y estable.

El desafío para los gobiernos es lograr explotar de una manera decidida este potencial. Y en este sentido se formulan las siguientes recomendaciones.

Recomendaciones para España

Dada la posición de España en el mundo (situada entre las diez primeras potencias económicas mundiales), resulta necesario hacer un esfuerzo que permita a España tener una política exterior proactiva y convertirse en un referente obligado en materia de seguridad internacional.

Teniendo en cuenta que nuestra contribución a la seguridad internacional bajo forma de misiones de paz tiene un recorrido relativamente corto, y dando por sentado que no es de esperar, al menos a corto plazo, un significativo incremento de nuestra participación

en términos cuantitativos, el campo de la diplomacia de defensa parece especialmente propicio (167) para explorar nuevas vías de contribución de las Fuerzas Armadas a la estabilidad mundial.

Por otra parte, una articulación coherente y eficaz de las relaciones entre Defensa y Exteriores y, por extensión, de las actividades de diplomacia de defensa, ayudará, sin duda, a proyectar una imagen más adecuada de España en el exterior, así como a afianzar y expandir la influencia de nuestra nación por el mundo, según los principios del *soft power* (168).

En resumen, se propone por una parte, la adopción de una estrategia de diplomacia de defensa española y, por otra, la adopción de las medidas necesarias para lograr una adecuada sinergia entre los Ministerios de Defensa y MAEC.

IMPULSAR UNA ESTRATEGIA DE DIPLOMACIA DE DEFENSA

Se trataría de desarrollar para nuestra política exterior una «estrategia de nicho» (169) que permitiese a España tener un papel proactivo en favor de la seguridad internacional, aun contando con nuestras limitaciones humanas y materiales, que se verían compensadas por la legitimidad y credibilidad de las que goza España (en las cuales, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz ha tenido mucho que ver) y por nuestra condición de potencia media, que hace que nuestras acciones no sean sospechosas de ocultar otros oscuros intereses.

Los beneficios de la puesta en práctica de tal estrategia serían enormes. Con ello se conseguiría, además de un avance en pro de la seguridad mundial, un considerable aumento de la influencia de España a nivel local y regional, y una mejor consideración de España como interlocutor válido y fiable en este ámbito. Asimismo, esta estrategia serviría de complemento a otras iniciativas prioritarias de nuestra acción exterior, como son la Cooperación al Desarrollo (170) o la Alianza de Civilizaciones (171).

La adopción de esta estrategia debería ir unida a una extensión del campo de actuación sectorial de la diplomacia de defensa española. Aunque no hay duda de que el objetivo de fomento de confianza con otros países se debe mantener, parece cada vez más acu-

---

(167) Puesto que en este campo, se pueden conseguir unos enormes resultados con una entidad de efectivos considerablemente inferior a los necesarios en una operación de mantenimiento de la paz.

(168) *Poder blando.* Término acuñado por el profesor de la Universidad de Harvard Joseph Nye. Es usado en el ámbito de las relaciones internacionales para describir la habilidad de un actor político, como por ejemplo un Estado, para incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios diplomáticos, culturales, ideológicos, etc. sin tener que recurrir a medios coercitivos *(hard power)*.

(169) *Niche strategy:* término originalmente usado en el ámbito económico para definir la estrategia seguida por una compañía que decide especializarse en unos pocos productos para conseguir una ventaja en ellos. Posteriormente se ha trasladado al campo de la diplomacia para referirse a la especialización de los recursos diplomáticos en áreas específicas, lo que permite a países con limitados recursos ser potencias en un determinado campo, (como, por ejemplo, lo es Noruega en la mediación de conflictos). Igualmente es utilizado por la OTAN, aunque en el contexto de las capacidades militares

(170) Puesto que «seguridad y desarrollo ya no pueden ser afrontados de forma separada», PRATT, David: *opus citada,* p. 35.

(171) Tal y como se ha visto en los anteriores apartados, la diplomacia de defensa, constituye un poderoso instrumento para el establecimiento de confianza con otras naciones.

ciante la necesidad de encaminar nuestras actuaciones hacia otros planos relacionados con la prevención de conflictos, la promoción de la democracia y, especialmente, la reforma del sector de seguridad (172) y (173), puesto que «tanto la Comisión Europea como el Consejo de la Unión Europea reconocen que las actividades de la SSR van a ser cada vez más demandadas» (174).

A modo de sugerencia, a continuación se recogen algunas de las iniciativas que podrían formar parte de dicha estrategia (175):

1. *La creación de pequeñas unidades permanentes de entrenamiento* (176), orientadas a ayudar a otros ejércitos en adiestramiento para operaciones de mantenimiento de la paz, los cuales se podrían ofrecer a aquellos países con los que mantenemos relaciones bilaterales (177).
2. *La instauración de equipos estables para asesoramiento y apoyo a otros gobiernos en procesos de reforma del sector de seguridad*, cuyo empleo se podría efectuar bien en un ámbito bilateral o multilateral (178) y (179).
3. *Extender el campo de acción, en consonancia con las áreas geográficas prioritarias de la acción exterior española*, fundamentalmente reforzando la presencia militar en África Subsahariana (180) y (181), a la vez que se incrementa nuestra colaboración con Iberoamérica y el Magreb.
4. *Insertar decisivamente la actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo*, proyectándose sobre actividades ligadas a la prevención de con-

---

(172) Un campo en el que se podría aprovechar las «potencialidades didácticas o instructivas de unas Fuerzas Armadas como las españolas que, desde finales del decenio de 1970, culminaron con éxito su proceso de sometimiento completo al poder civil, de asunción de su papel en un régimen democrático y de adaptación a las nuevas misiones impuestas por las autoridades civiles», CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: *opus citada,* p. 18.

(173) En línea con esta propuesta, el *Boletín Oficial de Defensa,* número 82, de 25 de abril de 2008, recoge el nombramiento del general Esteban Verastegui como jefe de la Misión de la Unión Europea de reforma del sector de seguridad de Guinea-Bissau.

(174) HUESO GARCÍA, Vicente: *opus citada*, p. 45.

(175) Como paso previo para dar este impulso, sería conveniente la preparación de un Plan de Diplomacia de Defensa, que definiese los objetivos y coadyuvase a alcanzar una mayor coherencia.

(176) Un posible modelo a seguir sería el del Reino Unido, que tiene desplegados los denominados *British Peace Support Teams* para proporcionar entrenamiento en diversos países africanos.

(177) A colación de esta propuesta, hay que señalar que, con ocasión de la operación I/F se enviaron a Centroamérica, con cierta premura, instructores españoles para colaborar en el adiestramiento de algunas de las unidades que iban a constituir la Brigada *Plus Ultra* en Irak.

(178) No sólo la Unión Europea, también la OTAN «está desempeñando un papel cada vez más activo en las iniciativas de formación y adiestramiento que ayudan a los países no miembros a reformar sus estructuras de defensa». RADEMACHER, Fritz: «La iniciativa de cooperación para el adiestramiento», *NATO Review,* primavera 2007, disponible en: *http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/spanish/art3.html*

(179) La Alianza tiene actualmente, por ejemplo, equipos de asesores destacados en varios países de los Balcanes para asesorar y apoyar a sus cúpulas de Defensa.

(180) El presidente del Gobierno ha marcado como objetivo para esta legislatura el de «consolidar al África Subsahariana como nuevo eje de nuestra acción exterior, buscando nuevos avances en la consolidación de la paz y de la democracia», discurso de investidura del presidente del Gobierno, *opus citada.*

(181) Esta necesidad ya ha sido constatada por otros autores como ROMERO PEÑA, Jacinto: «Dándose por finalizada la etapa de normalización internacional de España en cuanto a seguridad y defensa… debería llegar ahora el momento del África Subsahariana», *opus citada,* p. 102.

flictos, fundamentalmente a través del asesoramiento en cuestiones de seguridad interna de aquellos países objeto de la cooperación.

5. *Potenciar en mayor grado la cooperación en enseñanza,* como instrumento esencial que es de nuestra diplomacia de defensa, aumentando de manera significativa el número de alumnos extranjeros y los cursos ofrecidos, a la par que se impulsa decididamente el proyectado Colegio Virtual Iberoamericano de Seguridad y Defensa.
6. *Incrementar la capacidad técnica de previsión y análisis en el Ministerio de Defensa* (182), hay que tener en cuenta que las actividades de diplomacia de defensa «no conseguirán los efectos deseados en todas las regiones» (183), a la par que «algunas no aportarán ningún valor añadido sobre otras que ya se están realizando» (184). Se hace, por tanto, ineludible realizar un gran esfuerzo de análisis para identificar con quien se debe realizar cada actividad, en función de los efectos que se aspire a alcanzar en cada región. Esta capacidad se podría materializar mediante la creación de un gabinete de estudios y análisis en la DIGENPOL (185) y (186), que apoyase la acción proactiva y la planificación estratégica en el ámbito de la diplomacia de defensa. Igualmente, sería conveniente que éste mantuviese una estrecha coordinación para la planificación de las acciones de diplomacia de defensa con el que tiene el MAEC (187).
7. *Asegurar la imprescindible coherencia y coordinación de todas las actividades realizadas por el Ministerio de Defensa*, para ello, una posible solución sería crear una comisión (188) que englobase a todos los actores del Ministerio de Defensa implicados (189). Esta Comisión debería servir para coordinar, priorizar y efectuar el seguimiento de todas las acciones realizadas en este ámbito (190). Asimismo, sería positivo contar con un presupuesto único, diferenciado e independiente, de tal manera que las actividades de diplomacia de defensa propuestas no tuviesen que depender de la aquiescencia de un ejército. A medio plazo, quizás se debería tender hacia un modelo con sólo dos niveles (frente a los tres actuales), en que el nivel político-estratégico asumiría la dirección y planificación, mientras que los ejércitos se encargarían de la ejecución.

---

(182) Puesto que esta capacidad resulta «imprescindible para la construcción de una estrategia exterior», ESPÓSITO, Carlos: *opus citada,* p. 3.

(183) «Delivering Security in a Changing World», *Essay,* number 4, p. 16.

(184) *Ibídem.*

(185) Órgano que ya llegó a existir en la DIGENPOL aunque, posteriormente, la necesidad de activar otras áreas obligó a su desaparición, (entrevista con el comandante don Fernando Royo García, DIGENPOL/SDG Planes y Relaciones Internacionales. Área de Diplomacia de Defensa).

(186) Su creación está actualmente en fase de estudio (entrevista con el coronel don José M. Sanz Román, MAEC, gabinete del ministro).

(187) El denominado Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior, encuadrado en la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores con nivel orgánico de Subdirección General. Sus atribuciones se centran en el estudio y valoración de cuestiones relacionadas con la política exterior, disponible en: *http://www.maec.es*

(188) Para su puesta en marcha, sería igualmente necesario elaborar una política de diplomacia de defensa que permitiese el establecimiento de los órganos y garantizase los recursos necesarios.

(189) Fundamentalmente: DIGENPOL, EMAD, DIGEREM y los tres Ejércitos.

(190) La Comisión serviría asimismo para coordinar aquellas otras actuaciones de los Ejércitos que, dentro de sus competencias y con sus propios recursos, pudiesen llevar a cabo.

8. *Aumentar las colaboraciones con organizaciones especializadas en este ámbito,* como puede ser el DCAF (191), a la vez que se busca una mayor implicación del mundo universitario, mediante convenios, creación de becas de investigación, etc.
9. *Establecer una política de comunicación activa*, que diese la conveniente visibilidad, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, a las acciones de diplomacia de defensa, cuya trascendencia a la opinión pública es escasa. En este sentido, no hay que desdeñar que la mayoría de estas acciones serían percibidas por la opinión pública de una manera muy positiva.

Las mayores dificultades para acometer este impulso vendrían de la necesidad de recursos financieros y humanos. En cuanto a los primeros la diferencia actual entre los fondos dedicados a nuestra participación en operaciones de mantenimiento de la paz y los dedicados a acciones de diplomacia de defensa (192), nos muestra un claro desequilibrio que justificaría cualquier aumento en el último concepto (193) y (194).

En lo que respecta a los recursos humanos, para que el aumento de personal no suponga una carga demasiado lesiva para unas Fuerzas Armadas que ya están realizando un gran esfuerzo en misiones internacionales, se podría contar para muchos de los puestos activados, con otros recursos humanos como personal en la reserva (195) o reservistas voluntarios con experiencia en el mundo académico, empresarial, político, etc.

POTENCIAR LA COORDINACIÓN ENTRE DEFENSA Y EXTERIORES

En un mundo que cambia con rapidez, cada vez será más necesario contar con una eficaz y ágil coordinación entre el Ministerio de Defensa y el MAEC que, además, sería beneficiosa para ambos Ministerios. Para ello será imprescindible organizar coherentemente su relación, fundamentalmente mediante el establecimiento de cauces regulares de comunicación, entre los que se podría considerar:

1. *Institucionalizar la Comisión Defensa-Exteriores*, dándole una forma jurídica a la reunión informal de ambos Ministerios y dotándola de algún órgano permanente de apoyo y seguimiento.

---

(191) Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas. Su Consejo Fundacional está constituido por 49 Estados, entre los que se encuentra España. Tiene como misión estimular y apoyar a los Estados y a otras instituciones en sus esfuerzos para fortalecer la vigilancia civil y democrática sobre las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y promover la reforma del sector de seguridad según los estándares democráticos, disponible en: *http://www.dcaf.ch/*

(192) En el anexo 5, p. 116, se comparan los recursos dedicados a operaciones de mantenimiento de la paz y los asignados a la cooperación en enseñanza que, aunque sólo es una de las actividades de nuestra diplomacia de defensa, es probablemente la que recibe mejor asignación presupuestaria.

(193) Además hay que tener presente que las acciones de diplomacia de defensa tienen una ventaja comparativa respecto a las misiones de paz, puesto que son más fácilmente orientables hacia zonas geográficas de interés prioritario para la acción exterior.

(194) Aunque evidentemente es una decisión política, existiría la posibilidad de que, al igual que se hace con los observadores que España aporta a la Organización de Naciones Unidas, las actividades de cooperación y asistencia a otros países se sufragasen con cargo al Capítulo 228, lo cual evitaría una carga suplementaria en el presupuesto de Defensa.

(195) Con la aplicación de la nueva Ley de la Carrera Militar, en los próximos años se seguirá contando con un gran número de personal fuera de la vida activa, pero con una dilatada experiencia y que, por otra parte, verían un importante aliciente en esta nueva actividad profesional.

2. *La realización de reuniones periódicas con un contenido eminentemente proactivo en niveles inferiores a la citada Comisión Defensa-Exteriores* (196), que permitiesen fijar líneas comunes de actuación y realizar una planificación a largo plazo.
3. *La activación de puestos de oficiales de enlace en el MAEC*, con máxima prioridad en la recientemente creada Dirección General de Asuntos Estratégicos y Terrorismo (197) y en la Secretaría de Estado de Cooperación. Con ello, se facilitaría enormemente la comunicación en todos los niveles entre las áreas de ambos Ministerios, y permitiría crear sinergias en favor de las acciones de diplomacia de defensa.
4. *La realización de actividades que fomenten el conocimiento común*, estas actividades se podrían vehicular mediante foros y seminarios (sobre diplomacia de defensa, prevención de conflictos, cooperación al desarrollo, etc.), colaboraciones de profesores, entrenamiento conjunto de personal de ambos Ministerios, o mediante la institucionalización del intercambio de alumnos entre escuelas, a través de una mayor complementariedad en los programas de estudio (198).

Además de estas iniciativas bilaterales, resulta imprescindible que, por parte del MAEC, se establezcan unas líneas directrices detalladas, que permitan al Ministerio de Defensa realizar una planificación más coherente de las acciones de diplomacia de defensa.

En el campo concreto de la cooperación, el objetivo a lograr debería ser la consecución de una actuación de carácter integral, por lo que, a medio plazo, se debería tender hacia el desarrollo de una estrategia coordinada y la creación de estructuras permanentes bilaterales de ambos Ministerios, que aúnen y coordinen esfuerzos y desarrollen proyectos comunes, con posible financiación compartida por ambos Ministerios y con cargo a los Fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (199). Para alcanzar este nivel será imperativo romper previamente las barreras de conocimiento, culturales y otras, que, en la actualidad, separan a ambos mundos.

---

(196) El nivel más adecuado probablemente sería el de subdirector por parte del MAEC y el de jefe de Área del Ministerio de Defensa (entrevista con el coronel don José M. Sanz Román, MAEC, gabinete del ministro).

(197) Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

(198) En el año 2008 se ha realizado de forma pionera un intercambio entre la Escuela Diplomática y la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, que ha permitido el intercambio de alumnos en ejercicios y seminarios de ambas Escuelas.

(199) Algo que no es novedoso pues, como se ha visto, la AECID sufraga en la actualidad becas destinadas a participantes extranjeros en el Curso de Observadores de Paz que imparte la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra.

Anexo 1: *Actividades de diplomacia de defensa, en relación con los objetivos perseguidos*

Indicadores		Fomento, confianza y seguridad	Buen gobierno (incluida SSR)	Mejora de las capacidades	Influencia político-militar
Relaciones estratégicas	Visitas político-militares de alto nivel	2	2	3	1
	Comisiones mixtas	2	2	2	1
	Agregados de Defensa	2	3	3	1
	Consejeros para asuntos de Defensa (civiles y militares)	2	1	2	1
Enseñanza y entrenamiento internacional	Entrenamiento en países extranjeros	2	2	1	2
	Cursos superiores/altos estudios	2	1	2	1
	Otros cursos en país anfitrión	2	2	2	2
	Profesores en escuelas extranjeras	2	2	2	1
	Profesores extranjeros en el país anfitrión	2	3	2	2
	Enseñanza del idioma	2	3	2	2
Cooperación internacional	Reuniones de Estados Mayores de los Ejércitos	2	3	2	1
	Oficiales de enlace	2	3	2	2
	Oficiales agregados a otros Ejércitos	2	3	1	2
	Intercambios doctrinales	2	3	2	2
Visitas de unidades a otros países		2	3	3	2
Actividades de control de armamento y contraproliferación		1	2	3	3
Donación de equipo militar		2	3	1	1

1. Realiza una contribución muy efectiva para la consecusión del objetivo.
2. Contribuye en parte a la consecución del objetivo.
3. Contribuye apenas o nada a la consecución del objetivo.

Anexo 2: *Apoyo a la reforma del sector de seguridad*

La reforma del sector de seguridad es un concepto relativamente reciente (1), íntimamente ligado a la prevención de conflictos y al desarrollo (2). Su nacimiento está vinculado a un estudio profundo de las instituciones militares del Tercer Mundo y al desarrollo de la diplomacia de defensa.

Su razón de ser está en que el riesgo de conflicto es mucho mayor cuando las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad no están sujetas a disciplina ni a control civil. Es así que en un ambiente de falta de seguridad, los esfuerzos para reducir la pobreza serán probablemente infructuosos y el país no constituirá un buen destino en términos de desarrollo o prevención de conflictos. Por el contrario, «unas fuerzas adecuadamente constituidas y reformadas pueden contribuir a la estabilidad, reduciendo la posibilidad de conflicto interno o externo» (3).

El objetivo de la SSR, en definitiva, es «ayudar a los gobiernos a llevar a cabo sus funciones legítimas de seguridad mediante reformas que las hagan más democráticamente responsables y más efectivas» (4). Además, mediante la eliminación de las deficiencias estructurales también se busca «hacer una contribución al desarrollo nacional, normalizando la vida política y el aparato de defensa, al mismo tiempo que se liberan recursos presupuestarios que pueden ser dedicados a otros sectores socioeconómicos» (5).

El concepto de SSR implica una actuación global de muchas disciplinas, en vez de actuaciones de reforma en campos concretos. Sin embargo, hasta hace poco tiempo, las actividades se llevaban a cabo por medio de reformas parciales y, en la mayoría de los casos, de forma inconexa (6) (reforma de la Policía, de la Defensa, de los Servicios Judiciales, etc.). Frente a ello, la tendencia actual apunta en sentido contrario: por ejemplo, «no se puede transformar el sector de defensa de un país con éxito sin realizar esfuerzos equivalentes para reformar las Fuerzas de Seguridad Internas y los mecanismos civiles de supervisión, como el sistema judicial» (7). De esta manera seconsigue con la integración de todas las

---

(1) El concepto vio públicamente la luz en el 1998, en un discurso de la entonces ministra británica para el Desarrollo Internacional, Clare Short (el mismo año que se publica su *Revisión Estratégica de la Defensa*).

(2) En los últimos años, el concepto de SSR ha atraído una significativa atención por parte de la comunidad de ayuda al desarrollo, lo que ha generado un profundo debate. La tendencia mayoritaria, amparada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, es que la SSR ha ser enfocada de una manera holística, tanto por los gobiernos como por otros actores no gubernamentales.

(3) *SSR Strategy.* Ministerio de Defensa, Hacienda y Asuntos Exteriores y el Departamento para el Desarrollo Internacional, 2004-2005, «Introduction», p. 3.

(4) *Ibídem.*

(5) Intervención del director para Cooperación Militar y Defensa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia en el Royal Services Institute for Defense and Security Studies.

(6) Así lo corrobora un informe del Parlamento canadiense: «La enorme suma de dinero invertida en crear la Policía Nacional haitiana fue en su mayor parte malgastada por la ausencia de una reforma del sector judicial», PRATT, David: «Re-tooling for New Practices: Parliaments as Peace-Builders», Parlamento de Canadá, p. 27.

(7) FITZ-GERALD, Ann M.: *SSR-Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs,* Global Facilitation Network for Security Sector Reform, «Introduction», p. 2, disponible en: *http://www.ssronline.org/jofssm/issues/jofssm_0101_fitzgeralda_linkages_2003.pdf*

reformas parciales «un efecto multiplicador para mejorar o alcanzar los niveles adecuados de seguridad de un país» (8).

Por tanto, la RSS abarca un amplio espectro de actividades con la participación de numerosos actores, civiles y militares. En general, las iniciativas de SSR se pueden dar en cuatro áreas (9):

1. Dimensión política: referida al control democrático de las fuerzas del sector de seguridad (10) y al marco legislativo del país.
2. Dimensión económica: relativo a la distribución de recursos.
3. Dimensión social: incluye la supervisión por parte de la sociedad civil.
4. Dimensión institucional: referente a la estructura y capacidades del sector de seguridad, incluyendo la definición de sus tareas.

En lo que respecta a la diplomacia de defensa, como uno de los actores en liza, puede apoyar a la SSR proporcionando instrumentos y actuaciones en asesoramiento, instrucción y educación. Su objetivo es «influenciar el comportamiento de los militares hacia modos coherentes con la democracia y la promoción de la eficacia y eficiencia militar» (11). Además, uno de los beneficios añadidos de fomentar Fuerzas Armadas democráticamente controladas y eficaces, es su potencial contribución a tareas de apoyo a la seguridad a nivel regional o internacional.

---

(8) HUESO GARCÍA, Vicente: «La reforma de la seguridad: implicaciones militares», *Revista Española de Defensa,* p. 43, enero de 2007.

(9) WULF, Herbert: *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries,* Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, p. 4, disponible en: *http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_wulf.pdf*

(10) En este concepto se incluyen: Fuerzas Armadas, Policía, Fuerzas Paramilitares, Milicias y Servicios de Inteligencia.

(11) BALL, Nicole: *Evaluation of the Conflict Prevention Pools. The Security Sector Reform Strategy,* p. 17, Departament for International Development.

Anexo 3: *Resumen de países participantes en el Programa de Enseñanza Militar del Ministerio de Defensa español (2007/2008) y plazas asignadas*

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
Afganistán			
		Curso de defensa	20
		TOTAL	*20*
Argelia			
Sellaoui Alí	Comandante	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Abdelhamid Khelia	Teniente coronel	OC-2 (Lengua Española)	1
Mohamed Bouabdellah	Comandante	OC-2 (Lengua Española)	1
Abbas Madhi	Comandante	OC-2 (Lengua Española)	1
Youcef Dahmane	Capitán	OC-2 (Lengua Española)	1
Yazid Abidat	Capitán	OC-2 (Lengua Española)	1
El Hadi Boufekane	Capitán	S-2 (Medicina subacuática)	1
Fadela Menad	Capitán	S-4 (Sanidad naval ambiente hip.)	1
Mohamed Bouaziz	Capitán	E-20 (Fase común CACES)	1
Fethi Latrouss	Alférez	M-8 (Hidrografía nivel «A»)	1
Yacine Bouhali	Teniente	M-11 (Artillería y tiro naval)	1
Djamel Ben Malek	Capitán	A-4 (Fotointerpretación)	1
Benaouda Benbedra	Comandante	A-6 (Seguridad en vuelo)	1
Rabah Bouregda	Comandante	A-7 (Seguridad en tierra)	1
		TOTAL	*14*
Argentina			
Néstor Alfrod Hugo Castagna	Mayor	EMFAS (Estado Mayor ESFAS) T	1
Claudio Dante Gardenal	Capitán de corbeta	EMFAS (Estado Mayor ESFAS) M	1
Jaime Joaquín Maidana	Teniente	E-14 (Operaciones especiales)	1
Claudio Alejandro Meruvla Paredes	Teniente	M-17 (Tecnología de buceo)	1
		TOTAL	*4*
Bolivia			
Roberto Daza Vargas	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Gary Óscar Valdivia Riveros	Subteniente	E-12 (Montaña)	1
Luis Alejandro Meruvla Paredes	Teniente	E-14 (Operaciones especiales)	1
		S-2 (Medicina subacuática)	1
Miguel Ángel Rodríguez Márquez	Teniente de fragata	M-8 (Hidrografía nivel «A»)	1
Adolfo Fortún Urquiza	Sargento	M-31 (Hidrografía nivel «B»)	1
Hans Erwin Gutiérrez Montero	Mayor	Espol (Ingeniero constr. y elect.)	1
Marcelo Edwins Yugar Vargas	Capitán	Espol (Ingeniero constr. y elect.)	1
Wilfredo Uscamayta Escobar	Suboficial	Esp. Técnicas (Mantenimiento)	1
Dionisio Chacón Rondán	Dgte.	Esp. Técnicas (Instalaciones)	1
Ramiro Cerezo Veliz	Soldado	Esp. Técnicas (Electricidad)	1
Jesús Reynaldo Quezada Gonzáles	Soldado	Esp. Técnicas (Chapa y soldadura)	1
		TOTAL	*12*
Brasil			
Haroldo Vásquez Leandro	Capitán de fragata	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
		M-1 (Operaciones anfibias)	1
		M-6 (Buceador elemental)	1
		A-2C (Protección personalidades)	1
		A-4 (Fotointerpretación)	1
		TOTAL	*5*

Anexo 3: *(Continuación)*

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
Bulgaria			
Yuliyan Yordanov Yordanov	Comandante	OC-2 (Lengua Española)	1
Roumen Zlatkov Tabakov	Capitán	OC-2 (Lengua Española)	1
		Total	*2*
Cabo Verde			
Fernado Pereira Tavares		S-1 (Especialidades médicas)	1
		Total	*1*
Colombia			
Omar Julián Moreno Moreno	Sargento	M-9 (Electrónica)	1
		A-4 (Fotointerpretación)	1
		EOD (Suboficiales)	1
		EOD (Suboficiales)	1
		Total	*4*
Corea del Sur			
Ham Jung-Ho	Mayor	EMFAS (Estado Mayor ESFAS) T	1
Yang Seung-Ju	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS) M	1
Wang Sang-Pil	Capitán	E-20 (Fase común CACES)	1
Seo Il Young	Cadete	Enseñanza formación (AGM Zar.)	1
		Total	*4*
Chile			
Gonzalo Aliaga Senhueza		EMFAS (Estado Mayor ESFAS) T	1
		EMFAS (Estado Mayor ESFAS) C	1
Sebastan Jara Castillo		E-14 (Operaciones especiales)	1
Renuncia fax agredchi 202/2007		A-4 (Fotointerpretación)	1
		A-6 (Seguridad en vuelo)	1
		GC-1 (Ascenso oficial superior)	1
Jorge Soto Arias	Teniente	EOD	1
Ricardo Barraza Valenzuela	Teniente	EOD	1
Rodrigo Torres Salas	Cabo primero	EOD	1
Víctor Verdugo Jeldres	Soldado	EOD	1
Ignacio Andrés Ortega Domínguez	Capitán de corbeta	M-1 (Operaciones anfibias)	1
		Total	*11*
China			
Liu Yulai	Comandante	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Ji Fei	Comandante	OC-2 (Lengua Española)	1
Wu Shangjun	Comandante	OC-2 (Lengua Española)	1
Zeng Bin	Capitán	OC-2 (Lengua Española)	1
Wang Fuyou	Teniente de navío	OC-2 (Lengua Española)	1
Yu Xiaoli	Teniente de navío	OC-2 (Lengua Española)	1
Wang Wenke	Capitán	E-2 (Buceador asalto)	1
		E-3 (Zapador anfibio)	1
Liu Fengliang	Capitán	M-1 (Operaciones anfibias)	1
Wang Wenke	Capitán	M-6 (Buceador elemental)	1
		Total	*10*
Ecuador			
Carlos Alfedro Orgoñez Paredes		S-1 (Especialidades médicas)	1
		M-7 (Armas submarinas)	1
		Total	*2*

Anexo 3: *(Continuación)*

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
Egipto			
Yasser I. Fathy Ahmed El Sayed	Comandante	EMFAS (Estado Mayor)	1
		A-2C (Protección personalidades)	1
Khaled Saeed Sayed Mohamed	Teniente	A-4 (Fotointerpretación)	1
		A-5 (Básico paracaidis. mandos)	1
		Total	*4*
El Salvador			
José Luis Calderón Hernández	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Lorena Carolina Vega Zelaya	Teniente	S-1 (Especial. médicas neurología)	1
María Beatriz Guevara Vásquez	Teniente	S-1 (Especial. médicas oncología)	1
		Protección civil	9
		Protocolo	10
		Total	*22*
Filipinas			
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		Total	*4*
Guatemala			
Rafael Mauricio Nochez Burgos	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
		E-20 (Fase común CACES)	1
Eligio de Jesús Pop Lem	Sargento	Espec. técnicas (Electricidad)	1
Francisco Geovanni Ramos Zúñiga	Sargento	Espec. técnicas (Instalaciones)	1
Pedro Antonio García Villagrán	Sargento	Espec. técnicas (Mant. vehículos)	1
Macario Ixpata Velasquez	Sargento	Espec. técnicas (Chapa y soldad.)	1
		Protección civil	3
		Protocolo	3
		Total	*12*
Honduras			
Macdonald Ferrufino Mendoza	Mayor	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Osmán Ramiro Ramírez Benítez	Teniente	E-11 (Instructor Educación Física)	1
Edwin Froylán Castro Osorio	Subteniente	E-12 (Montaña)	1
Marco Antonio Carbajal Leitzelar	Teniente de fragata	M-8 (Hidrografía nivel «A»)	1
José Rolando Estrada Martínez	Sargento	A-2A (Seguridad y defensa)	1
Keving Kenneth Reyes Ortega	Subteniente	A-7 (Seguridad en tierra)	1
José Beltrán García Lorenzo	Sargento	Espec. técnicas (Electricidad)	1
Olmán Said Rivera Carvajal	Sargento	Espec. técnicas (Instalaciones)	1
Wilfredo Martínez Aguilar	Sargento	Espec. técnicas (Mant. vehículos)	1
Erik Alvarado Flores	Soldado	Espec. técnicas (Chapa y soldad.)	1
		Protección civil	9
		Protocolo	5
		Total	*24*

Anexo 3: *(Continuación)*

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
Jordania			
Renuncia		EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Renuncia		EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Nabil Ayed Ibrahim Ayasrah	Capitán	OC-2 (Lengua Española)	1
Mohamed Saleh Jad'an Al-Juneidi	Teniente	OC-2 (Lengua Española)	1
Saifeddin Salah Suleiman	Teniente	OC-2 (Lengua Española)	1
Aburumman		E-12 (Montaña)	1
		M-1 (Operaciones anfibias)	1
		Enseñanza formación (AGM Zar.)	1
		TOTAL	*8*
Líbano			
Tony Motchanov	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Daher El Jarjoui	Comandante	E-20 (Fase común CACES)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		TOTAL	*8*
Marruecos			
Mohamed Tricha	Capitán	S-1 (Especial. médicas rehabilt.)	1
		S-1 (Especialidades médicas)	1
Driss Bensaid	Comandante	EMFAS (Estado Mayor ESFAS) T	1
Abdellah Choukrane	Comandante	EMFAS (Estado Mayor ESFAS) T	1
Aimade Chekchouki	Capitán	E-10 (Profesor Educación Física)	1
		M-1 (Operaciones anfibias)	1
		M-32 (Programadores)	1
		A-6 (Seguridad en vuelo)	1
Abderrahim Zalim	Comandante	A-7 (Seguridad en tierra)	1
Mohamed Anougot	Comandante	Sup. logística (Recursos humanos)	1
Naoufal Raissouni	Comandante	Sup. logística (Recursos humanos)	1
Hicham Chahbar	Capitán	Espol (Ingeniero arm. y material)	1
		TOTAL	*12*
Mauritania			
Mekhella O/Mohamed Cheikh	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Jedou Ould Cheikhna	Sargento	OC-2 (Lengua Española)	1
Yahya Ould Toueif	Capitán	OC-2 (Lengua Española)	1
Ahmed O/Mohamed Vall	Capitán	OC-2 (Lengua Española)	1
Beyah Ould Bah	Capitán	OC-2 (Lengua Española)	1
Ravea Ould Said	Capitán	OC-2 (Lengua Española)	1
Mohamed Ould Cheikh	Teniente	OC-2 (Lengua Española)	1
Ahmed Salem O/Mohamed	Capitán	E-10 (Profesor Educación Física)	1
Navea O/Abdallahi Dit Dellahi	Comandante	E-20 (Fase común CACES)	1
Sidine Ould Ahmed	Alférez de navío	M-23 (Propulsión)	1
Seyed O/Fadel O/Abderrahmane	Teniente	A-6 (Seguridad en vuelo)	1
Ahmedou Ould Mohamed	Cadete	Academia General del Aire	1
Khattry Ould Abdellahi	Cadete	Academia General del Aire	1
		TOTAL	*13*

Anexo 3: *(Continuación)*

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
México			
Jaime Octavio Vásquez Uscanga	Comandante	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Ernesto Zapata Ramírez	Capitán	E-14 (Operaciones especiales)	1
César Omán Quinn Ponce		E-20 (Fase común CACES)	1
Martín Sánchez Álvarez	Sargento	EOD (Suboficiales)	1
		EOD (Suboficiales)	1
		Total	*5*
Nicaragua			
Rolando Jirón Toruño	Capitán	S-1 (Especial. médica cardiología)	1
Julio Modesto Rodríguez Balladares	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
José Vado Martínez Douglas		E-20 (fase común CACES)	1
Osmar José Gálvez Molieri		M-6 (Buceador elemental)	1
Luis Ángel Cerda Lira	Teniente	A-5 (Básico paracaidist. mandos)	1
Leónidas Rubén Castillo Ruiz	Teniente	A-5 (Básico paracaidist. mandos)	1
Norvín Antonio Briceño Mejía	Sargento	Espec. técnicas (Instalaciones)	1
Francisco Javier Vivas	Sargento	Espec. técnicas (Mant. vehículos)	1
		Espec. técnicas (Instalaciones)	1
		Espec. técnicas (Instalaciones)	1
		Protección civil	9
		Prtotocolo	11
		Total	*30*
Paraguay			
Carlos Ulise Villamayor Peralta	Teniente	S-1 (Especial. médica neurología)	1
Gabriel Enrique Ughelli Yampley	Teniente	S-1 (Especialidades médica)	1
Ricardo Alcides Galeano	Guardia marina	S-1 (Especialidades médica)	1
Jorge Luis Ramírez Gómez	Capitán	A-6 (Seguridad en vuelo)	1
		Total	*4*
Perú			
José Luis Arce Corzo	Capitán de corbeta	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
		E-12 (Montaña)	1
		E-14 (Operaciones especiales)	1
		M-7 (Armas submarinas)	1
		M-9 (Electrónica)	1
		A-2A (Seguridad y defensa)	1
		A-2B (Seguridad y defensa)	1
Manuel Cayetano Fiestas Lluen	Técnico	A-4 (Fotointerpretación)	1
		A-7 (Seguridad en tierra)	1
		Total	*9*

Anexo 3: *(Continuación)*

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
República Domicana			
Claudine Soto Thormann	Capitán	S-1 (Especialidad médica plástica)	1
Freddy Pérez Sánchez	Teniente primero	S-1 (Especialidad médica interna)	1
Hilda Josefina Escaño Mieses	Teniente primero	S-1 (Especialidad médica endoc.)	1
Adel del Pilar Mejía Santana	Alférez	S-1 (Especialidad médica otorrin.)	1
Clarivel Ventura Pérez	Teniente segundo	S-1 (Especialidad médica otorrin.)	1
Eduardo Peguero Guzmán	Teniente segundo	S-1 (Especialidad médica plástica)	1
Ana Francina Valera Núñez	Teniente	S-1 (Especialidad médica pediat.)	1
Andrés A. Pérez Martínez	Teniente coronel	OC-14A (Derecho conflictos arm.)	1
Sebastián Vargas Matos	Mayor	OC-14A (Derecho conflictos arm.)	1
Raúl Alfredo González Dalmasi	Teniente	S-1 (Especialidades médicas)	1
Huascar F. Zapata Ramírez	Capitán	E-20 (Fase común CACES)	1
Carlos Joel Peralta González	Capitán de corbeta	M-11 (Artillería y tiro naval)	1
Joselín Urbano Sánchez	Sagento	M-31 (Hidrografía nivel «B»)	1
Miguel Ángel Monero Encarnación	Sagento mayor	M-32 (Programadores)	1
Emil Santana Tiburcio	Teniente	A-2A (Seguridad y defensa)	1
Geovanny Taveras Estévez	Capitán	A-2A (Seguridad y defensa)	1
Moisés Enmanuel Rojas Pérez	Teniente	A-2A (Seguridad y defensa)	1
Félix Manuel Cruz Delgado	Teniente	A-5 (Básico paracaidis. mandos)	1
Winkles A. Díaz Romero	Teniente	A-5 (Básico paracaidis. mandos)	1
Pablo J. Gutiérrez Ortiz	Teniente	A-5 (Básico paracaidis. mandos)	1
Morlín Fablán Tolentino	Teniente	A-5 (Básico paracaid. mandos)	1
Socrátes Maldonado Suero	Teniente	A-7 (Seguridad en tierra)	1
Guillermo Jorge Carvajal	Capitán	GC-1 (Ascenso oficial superior)	1
Will Anderson Novo Rodríguez	Teniente segundo	GC-2 (Ascenso oficial)	1
Juan Carlos Vargas Severino	Alférez de fragata	GC-2 (Ascenso oficial)	1
Luis Alberto García Lizardo	Teniente segundo	GC-2 (Ascenso oficial)	1
		Total	26
República Surafricana			
N. M. Kkosi	Teniente coronel	OC-2 (Lengua Española)	1
C. du Plessis	Teniente coronel	OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		Total	*10*
Tailandia			
Komsak Jiamwathanalloet	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Chonlawit Charoenwisal	Teniente coronel	OC-2 (Lengua Española)	1
Chananon Thanakittivong	Teniente de navío	M-7 (Armas submarinas)	1
Sane Aksorr	Teniente de navío	M-11 (Artillería y tiro naval)	1
		Total	*4*

Anexo 3: *(Continuación)*

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
Túnez			
Renuncia		EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Renuncia		E-11 (Intruct. de Educación Física)	1
Saifeddine Ghedamsi	Alférez de navío	M-11 (Artillería y tiro naval)	1
Hamed Bel Hadj Alaya	Alférez de navío	M-23 (Propulsión)	1
		Total	*4*
Ucrania			
Igor Panchenko	Teniente coronel	E-20 (fase común CACES)	1
		Total	*1*
Uruguay			
Rodolfo Pereira Martínez	Mayor	EMFAS (Estado Mayor ESFAS) A	1
Alberto González	Teniente	E-10 (Profes. de Educación Física)	1
Manuel Rosales	Teniente	E-14 (Operaciones especiales)	1
Pablo Martini Ferreira	Alférez de navío	M-7 (Armas submarinas)	1
Agustín Nelson Lema Collazo	Sargento	EOD	1
		Total	*5*
Venezuela			
Freddy Manuel Lozada Peraza	Capitán de fragata	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
José Jesús Castillo Carrera	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
		EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
		E-2 (Buceador asalto)	1
		E-3 (Zapador anfibio)	1
		M-1 (Operaciones anfibias)	1
		M-6 (Buceador elemental)	1
Pablo Martini Ferreira	Alférez de navío	M-7 (Armas submarinas)	1
		M-11 (Artilería y tiro naval)	1
		M-18 (Aptitud de buzo)	1
		M-23 (Propulsión)	1
Teresa Rivera Vidal	Capitán de corbeta	Avazado defensa NBQ	1
Nelson Ramón Hurtado Villegas	Capitán de fragata	Avazado defensa NBQ	1
		Total	*13*
		Total general	*275*

Anexo 4: *Prioridades geográficas de la cooperación española (MAEC)*

RELACIÓN DE ÁREAS Y PAÍSES PRIORITARIOS

LATINOAMÉRICA

Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República, Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador.

MAGREB, ORIENTE MEDIO Y PRÓXIMO

Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez, Población Saharaui y Territorios Palestinos.

ÁFRICA SUBSAHARIANA

Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde.

ASIA Y PACÍFICO

Filipinas y Vietnam.

RELACIÓN DE PAÍSES CON ATENCIÓN ESPECIAL

LATINOAMÉRICA

Cuba y Colombia.

ORIENTE MEDIO

Irak, Líbano y Siria

ÁFRICA SUBSAHARIANA

Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Sudán y Guinea-Bissau.

ASIA Y PACÍFICO

Timor Oriental, Afganistán, Camboya. Países del sureste asiático que han padecido las consecuencias del maremoto de 2004.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Bosnia y Herzegovina y Albania.

RELACIÓN DE PAÍSES PREFERENTES

LATINOAMÉRICA

Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay.

ORIENTE MEDIO

Egipto y Jordania.

ÁFRICA SUBSAHARIANA

Santo Tomé y Príncipe y Suráfrica.

ASIA Y PACÍFICO

Bangladesh y China.

EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

Países de renta media-baja candidatos a la adhesión a la Unión Europea y países que pudieran precisar ayuda puntual en el marco del Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa.

Anexo 5.– *Comparación de la asignación presupuestaria para el Programa de Cooperación en Enseñanza Militar con los gastos ocasionados en operaciones de mantenimiento de la paz (Capítulo 228)*

Años	Gastos computados en el Capítulo 228 (operaciones de mantenimiento de la paz)	Créditos asignados al Programa de Cooperación en Enseñanza (Concepto 488)
2005	421,90	1,01
2006	563,99	0,95
2007	642,52	1,09
2008	–	1,50

Cifras expresadas en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Defensa.