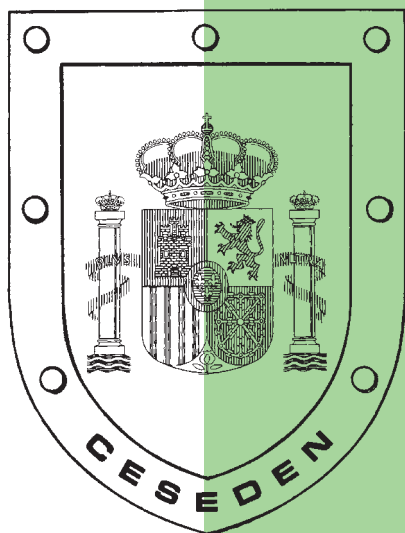


# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 308



año 2009

## COLABORACIONES

- **TERRORISMO GLOBAL: GÉNESIS Y RESPUESTAS**  
José María Fuente Sánchez  
*Coronel de Caballería (DEM).*
- **ESTRATEGIA MILITAR Y POLÍTICA: TEMAS TEÓRICOS Y APLICACIÓN PRÁCTICA**  
Francisco J. Ruiz González  
*Capitán de corbeta.*
- **LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA**  
Luciano Ibáñez Dobón  
*Coronel de Infantería (reserva) y licenciado en Ciencias Políticas.*
- **DIPLOMACIA DE DEFENSA**  
Ignacio Azuara Blanco  
*Comandante de Caballería (DEM).*

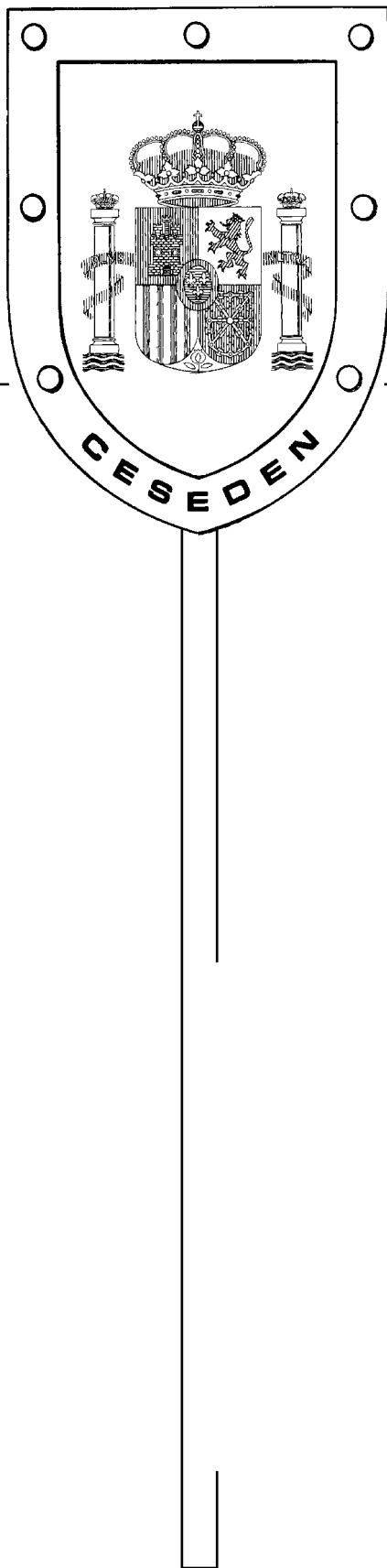
## RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

## ACTIVIDADES DEL CENTRO

# MINISTERIO DE DEFENSA







# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

## SUMARIO

### Colaboraciones

- Terrorismo global: génesis y respuestas ..... 7
- Estrategia militar y política: temas teóricos y aplicación práctica ..... 29
- La política de la Unión Europea sobre seguridad y defensa ..... 53
- Diplomacia de defensa ..... 75

### Reseñas de libros y revistas

### Actividades del Centro

*Las ideas contenidas en estos trabajos son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.*

CORREO ELECTRÓNICO: [ceseden@oc.mde.es](mailto:ceseden@oc.mde.es)  
[esfas@oc.mde.es](mailto:esfas@oc.mde.es)

PÁGINA WEB: [www.ceseden.es](http://www.ceseden.es)

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
**<http://www.060.es>**

Edita:



NIPO: 076-09-067-X (edición en papel) NIPO: 076-09-068-5 (edición en línea)  
ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 900 ejemplares

Fecha de edición: mayo 2009



# **COLABORACIONES**



# TERRORISMO GLOBAL: GÉNESIS Y RESPUESTAS

José María Fuente Sánchez  
*Coronel de Caballería (DEM)*

«Las ideas se tienen y en las creencias se está», sentenciaba aquel genial Ortega y Gasset que ha intentado enseñarnos a pensar a muchas generaciones de españoles. Lo que no sé si subrayó suficientemente es que tanto ideas como creencias pueden ser «propuestas» o «impuestas» y esa diferencia es la que implica la producción de sociedades libres o esclavas. Y es precisamente la imposición totalitaria de ideas y creencias –de partido, de religión o de pensamiento– lo que caracteriza a todo terrorismo.

En este sentido, pese a que la Historia remonta el fenómeno a muchas centurias atrás, nadie hubiera supuesto que el terrorismo pudiera estar tan sádicamente organizado y ser de tal envergadura que llegara a crear en la humanidad una psicosis como la actual en la que –tras lo que hemos visto y lo que nos tememos que vamos a ver– todos hemos vuelto a recordar a Arnold Tonnybee, único intelectual que hace tres décadas profetizó que la Historia nos iba a deparar una tercera guerra mundial (1), en este caso terrorista, que –pese a la opinión de algunos comentaristas– es tan guerra como la convencional aunque con procedimientos muy diferentes. Parece cerrarse así el ciclo evolutivo de la seguridad, en el que en menos de un siglo se ha pasado de la tensión bipolar comunismo/mundo libre propia de la guerra fría, a la multipolar de múltiples y amenazantes focos de conflicto para, como último escalón del terror, aterrizar nuevamente en la tensión bipolar actual terrorismo islamista/mundo libre.

Pero conviene ordenar nuestras ideas al respecto pasando una rápida ojeada sobre la noción de terrorismo, su tipología y su evolución, así como tratar de imaginar una posible respuesta para enfrentarse a su última versión: el terrorismo global.

---

(1) Si uno apela al *Diccionario de la Lengua* de la Real Academia Española encontrará que guerra es una de estas dos acepciones: «Desavenencia y rompimiento de la paz entre dos o más potencias» o bien «Lucha armada entre dos o más naciones o entre bandos de una misma nación». Ello podría llevar a pensar que si no entra el concepto de potencia no puede calificarse de guerra este terrorismo global que padecemos, pese a que uno de los dos contendientes –el islamismo radical– la llama guerra santa (*yihad*) y los manuales militares la llaman guerra irregular. Sería conveniente que la Real Academia actualizase el espectro conceptual del término guerra, incluyendo esta guerra terrorista a escala planetaria que, por cierto, es mucho más sangrienta que muchas guerras regulares. Así seguiría el camino –bastante lógico– de algunas organizaciones internacionales como la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), con sede en La Haya, que ha incluido bajo este concepto bélico a la guerra emprendida por grupos no estatales que se enfrentan –de una forma insidiosa, brutal y ajena a cualquier norma de Derecho Internacional– con cualquier Estado, civilización o grupo social que no comulgue con sus creencias.



## Noción y evolución del terrorismo

La Real Academia Española define con gran expresividad la voz *terrorismo* como la «dominación por el terror» o como una «sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror». Otras enciclopedias nos hablan de terrorismo como de un «medio de lucha violenta practicada por una organización o grupo político, frente al poder del Estado y para la consecución de sus fines» (2), con lo cual parece ampliarse el arco conceptual del término.

Se dice en tono de humor que todo el que escribe tiende inevitablemente a remontarse a los fenicios para explicar cualquier cosa. Evitaremos semejante tentación. Si recalaremos en el siglo XIX, en que el terrorismo se convirtió en una práctica usual de diversas organizaciones, empezando por un sector del populismo ruso y de algunos grupos anarquistas, que centraron sus acciones preferentemente contra jefes de Estado y políticos relevantes. Cabe recordar la organización secreta «Tierra y libertad» (*Zemliá i svoboda*), de la que surgió «Reparto negro» y «Voluntad del pueblo». Todas perseguían subvertir el orden establecido mediante el terror individual y, entre sus acciones, destaca el asesinato de Alejandro II a manos de Ignacy Hryniewiecki en el año 1881.

Simultáneamente, organizaciones de carácter anarquista desarrollaron una práctica semejante en Francia, Italia, Estados Unidos, España, etc. Así, por ejemplo, Gerolamo Santo Caserio dio muerte al presidente francés Carnot en el año 1894, Bresci al rey Humberto II de Italia en 1900 y Czolgosz al presidente norteamericano McKinley en 1901. En España sufrimos, en un periodo de 30 años, los atentados de Pallás contra Martínez Campos en el año 1892, de Salvador en el Liceo de Barcelona en 1893, de Angiolillo contra Cánovas en 1897, de Morral contra los Reyes en 1906, de Pardiñas contra Canalejas en 1912 y de Matheu, Casanellas y Nicolau contra Dato en el año 1921.

En muchos casos, el terrorismo ha ido asociado a determinados movimientos de liberación de una supuesta nación, a veces real y a veces inventada o apoyada en interesadas falacias históricas. Así podemos recordar, entre otros muchos, los «Camisas negras» en Italia, el movimiento de resistencia durante la Segunda Guerra Mundial, en Irlanda el IRA, en Francia la Organización del Ejército Secreto, en Estados Unidos el Ku-Klux-Klan, en Iberoamérica las guerrillas campesinas y urbanas para terminar con el capitalismo –supuesto generador de todos los males de este mundo–, en Argelia el Frente de Liberación Nacional, en Palestina la Organización para la Liberación de Palestina y en España la banda terrorista ETA.

Durante el último siglo, se ha producido una *internacionalización creciente del terrorismo*, expandiendo la acción y las ambiciones «redentoras» a otros países. Hace ya décadas que tanto ETA como el IRA como las Brigadas Rojas aprendieron a sacar provecho de los ordenamientos jurídicos de las democracias y de las variadas percepciones de la opinión pública para justificar el traspaso de fronteras y actuar fuera de sus naturales «terrenos de caza»: ETA en su ya tradicional «santuario francés» y el IRA recibiendo fondos de procedencia irlandesa.

---

(2) *Enciclopedia Larousse*, tomo 10.

En poco más de un siglo, hemos pasado, por tanto, del regicidio al atentado masivo e indiscriminado como, por poner algunos ejemplos, el del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York o del 11 de marzo de 2004 en Madrid, sin olvidar la masacre de niños en la escuela de Osetia (Federación Rusa), cuyos ejecutores difícilmente pueden ser calificados como personas. Estos últimos atentados son indicadores emblemáticos de un nuevo estadio de criminalidad: el *paso de la internacionalización a la globalización* del terrorismo, venido de la mano del islamismo radical de la organización terrorista Al Qaeda, que persigue la «conversión» del mundo al islam y la creación de una sociedad islamista universal.

Tradicionalmente, la doctrina militar española (3) ha distinguido entre elementos, formas y medios de la acción bélica, definidos todos ellos fundamentalmente con referencia a la guerra regular o clásica, con un pequeño añadido que contempla la guerra subversiva como una «guerra librada en el interior de un territorio, llevada a cabo por una parte de sus habitantes, apoyados o no desde el exterior, con objeto de conquistar –o recuperar– el poder». El enfoque es, por tanto, el propio de una acción militar, con intervención de unidades militares estructuradas para este tipo de guerra irregular, que utilizan esencialmente la guerrilla y el sabotaje contra el ejército enemigo y contra sus colaboradores y que, a veces, emplean también –en función de sus principios o de su «falta de principios»– un terrorismo descarnado sobre la población civil, con el fin de conseguir a toda costa sus propósitos. Con estas características, podríamos recordar, dentro de los dos últimos siglos, la Revolución Francesa, nuestra guerra de la Independencia, la guerra de Indochina, la guerra de Argelia y la guerra revolucionaria marxista-leninista en multitud de países.

La aparición del terrorismo global –en particular el fundamentalismo islamista– ha generado un nuevo enfoque del trágico fenómeno y un instintivo movimiento centrípeto de unión de todos los pueblos amenazados, que lógicamente propugnan, para su defensa, el empleo de todo tipo de esfuerzos –el militar, el policial, el político, el económico, etc.– para defender su supervivencia, su paz y su libertad.

## Tipología del terrorismo

La bibliografía existente sobre terrorismo trata siempre de clasificarlo en función de múltiples motivaciones. El resultado es una larga lista de tipos de terrorismo, no siempre bien diferenciados. Tratando de simplificar –sin duda tarea arriesgada– podría decirse que el terrorismo responde fundamentalmente a *cuatro tipos de motivaciones*: la religiosa, la nacionalista, la antisistema y el terrorismo de Estado, que también ha existido y existe. Trataremos de perfilar unos trazos esquemáticos y elementales de lo que el terrorista puede esgrimir como agravios justificativos de su agresión a la sociedad:

1. El *terrorismo religioso* –actualmente el único activo es el fundamentalismo islamista, naturalmente no compartido por la mayoría del mundo musulmán– parte de la base de que tiene a Dios de su parte y, por tanto, todo lo que haga para su supuesta gloria es bendecido y premiado por aquél. El «infidel» debe ser convertido, si no es por las bue-

---

(3) *Doctrina. Empleo Táctico y Logístico de las Armas y los Servicios*, segunda edición, aprobada por el Estado Mayor del Ejército el 24 de septiembre de 1980. *Doctrina, Organización y Empleo del Arma Psicológica*, editada por el Alto Estado Mayor en el año 1963.

nas, por las bombas. Estas ideas redentoras son eficazmente movidas por algunos de sus clérigos, que, en el fondo, lo que buscan es su propio poder e influencia sobre las masas. Con esta filosofía pueden esperarse atentados de todo tipo: sin inmolación o con inmolación del terrorista (ataque suicida). Neutralizar este último es la gran dificultad: ¿cómo prever lo trágico en dos pacíficos viandantes –no fichados anteriormente– que, aparentemente, compran en un mercado? A primera vista, sólo parece eficaz controlar el tráfico de armas y de ciertos productos sensibles, así como las actividades de los clérigos o líderes inspiradores. A juzgar por la experiencia que hemos sufrido y sufrimos, el terrorismo religioso es, sin duda, el más peligroso: su «sagrada» motivación le mueve a una proyección mundial, utilizando lo que sea, tanto armas convencionales como de destrucción masiva, especialmente las más fáciles y baratas de obtener y de emplear.

2. El *terrorismo nacionalista* se mueve por motivaciones históricas –unas veces reales y otras inventadas– y la exclusión del resto es su mejor definición. Sin ella no tendría «adepptos». Todos sobran menos ellos. Actitud irracional que justifican con el argumento de «la opresión que supuestamente han padecido en el pasado». Suele estar inspirado por políticos que creen en la causa o se aprovechan de ella. Siempre hay un clérigo dispuesto a «comprenderlos». El terrorista nacionalista nunca expone nada: no hay que temer atentados suicidas; han vivido demasiado bien como para ser capaces de semejante sacrificio y sólo realiza atentados sin riesgo con «tiro en la nuca y bomba lapa».
3. El *terrorista antisistema* sólo está movido por el odio: odio por lo que no alcanzó, bien porque no tuvo oportunidades bien porque no quiso tomarse la molestia de aprovecharlas. Pese a lo que frívolamente se afirma, salvo excepciones, no suele ser la explosión de la marginación. Entre los marginados hay mucha gente honrada dispuesta a protestar pero de ninguna manera a poner bombas. Detrás de los terroristas antisistema puede haber grupos económicos o políticos que se benefician de su capacidad destructiva y de su ignorancia cultural. De hecho, algunos partidos totalitarios del inmediato pasado han encontrado en estos grupos terroristas su «reencarnación» política.
4. No seríamos justos sino incluyéramos aquí un terrible tipo de terrorismo que ha producido muertos por millones, decenas de millones: el *terrorismo de Estado*. Pero antes de nada aclaremos que, con este término, no estamos aludiendo a esa falacia artera que utilizan ciertos terrorismos nacionalistas contra los gobiernos democráticos que los reprimen utilizando la fuerza que les otorga la legalidad del Estado de Derecho, que libremente se han dado sus pueblos soberanos. A lo que aquí nos referimos con el término terrorismo de Estado es a lo que han practicado los grandes sistemas totalitarios del siglo XX, nazismo y marxismo-leninismo, y todavía practican en diversos países del Tercer Mundo los gobiernos o partidos herederos «genético-políticos» del comunismo, así como otros –gobiernos, partidos, señores de la guerra o como quieran denominarse– que utilizan la herramienta totalitaria simplemente para mantenerse en el poder.

### Su definición jurídica

Una de las mayores dificultades con que tropieza la regulación jurídica del siniestro fenómeno del terrorismo es su *tipificación penal*. Tal objetivo, que es urgente y *sine qua non*,

requiere la construcción de una previa definición que sea aceptada por todos los Estados del planeta y consiga la comunidad de doctrina legal, base de partida para el tratamiento penal –nacional e internacional– del terrorismo. Pero, antes de afrontar esta ardua tarea, conviene recordar los tres principios de legalidad que deben cumplirse para legitimar toda aplicación de la ley penal y que están universalmente presentes en todos los sistemas jurídicos nacionales, instrumentos de derechos humanos y Estatuto de la Corte Penal de Justicia. Son los siguientes: «ningún delito sin ley», «ninguna pena sin ley» y «ninguna retroactividad de la ley».

Sobre la base anterior, comenzaremos diciendo que, contra lo que podría suponerse, la tarea de tipificación penal del terrorismo no ha sido acelerada como resultado emocional de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 sino que, desde 1954, la *International Law Commission*, órgano subsidiario de Naciones Unidas, está elaborando –cabe sospechar que con frenazos y forzados tiempos «sabáticos»– un *Draft Code on the Peace and Security of Mankind* en el que, entre otras cosas, se reconoce que al término terrorismo no se le ha asignado un significado legal específico que permita incluirlo como término jurídico de referencia dentro del ámbito de la deseada jurisdicción penal universal.

También añade este proyecto de código que, hasta el momento, el enfoque oficial del acto terrorista forma parte del «concepto de agresión», que entiende por «emprender o animar, por las autoridades de un Estado, la realización de actividades terroristas en otro». Tal definición cubriría, por ejemplo, ofensas contra diplomáticos, ofensas contra otras personas protegidas (el personal civil en zona de guerra), toma de rehenes en aviones o barcos, que un Estado permita a otros Estados utilizar su territorio para realizar ataques contra personas civiles o empleando medios de fuerza prohibidos, etc. Cabe ampliar esta información añadiendo que la resolución 3314 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1974 incluyó también el concepto de agresión pero sin referencia alguna al terrorismo como tal. Se llega pues a la conclusión de que el terrorismo no tiene actualmente tipificación legal específica.

En esta situación de laguna jurídica, se han ensayado diversas definiciones jurídicas, tanto por expertos como por organismos estatales. Así vemos que *en Estados Unidos, por ejemplo, se han acuñado tres definiciones de terrorismo* para uso de organismos estatales, a saber: la del FBI, que lo refiere al «uso ilegal de fuerza y violencia contra personas o propiedades, para intimidar o coaccionar a un gobierno, a la población civil o a un segmento de ella, con el fin de conseguir determinados objetivos sociales o políticos»; la del Departamento de Defensa norteamericano, que alude al «uso calculado de violencia o amenaza de ella, para inculcar miedo, intentando intimidar a los gobiernos o sociedades para conseguir objetivos generalmente políticos, religiosos o ideológicos»; y por fin la del Departamento de Estado, que entiende el terrorismo como «violencia premeditada, políticamente motivada y perpetrada contra objetivos no combatientes, puesta en práctica por grupos subnacionales o agentes clandestinos, con el fin de influenciar a una audiencia».

Por su parte, el Gobierno del *Reino Unido entiende el fenómeno terrorista* como el «empleo o amenaza de realizar una acción de gran violencia contra cualquier persona o propiedad, con el propósito de promover una causa ideológica, religiosa o política». Siguiendo con las definiciones de factura británica, el Instituto Estratégico de Londres

entiende por terrorismo «el uso de la violencia dirigido hacia personas que no participan directamente en un conflicto, por parte de grupos que operan clandestinamente, que declaran objetivos políticos o religiosos, y consideran que crear un clima de terror les ayudará a conseguirlo». Recordaremos también la definición del británico Walter Laqueur, que entiende por terrorismo «el uso ilegítimo de la fuerza contra personas inocentes para alcanzar un objetivo político». Por otro lado, otro experto del mismo país, Brian Jenkins, nos habla de «empleo o amenaza de fuerza planeada para conseguir un cambio político».

*Otras tres definiciones* pueden incluirse aquí: la de Paul Johnson, que, en síntesis, se refiere al «deliberado y sistemático asesinato y amenaza de inocentes para infundir miedo, con el fin de obtener fines políticos... El terrorismo es intrínsecamente diabólico, necesariamente diabólico y totalmente diabólico». Por su parte, Peter Sedesberg, define el terrorismo internacional «como el empleo o amenaza de empleo de la violencia para conseguir propósitos políticos e influenciar la actitud y el comportamiento del grupo social objetivo así como trascender las fronteras nacionales». Por último, Walter Reich alude a una «estrategia de violencia diseñada para alcanzar los resultados deseados mediante la inoculación del miedo en la población».

A todo lo anterior *habría que añadir las definiciones sobre terrorismo que contemplan los tratados internacionales y convenciones regionales existentes.*

Es evidente que *no existe una definición legal y universal específica*: tan sólo disponemos de la que pueda derivarse del concepto general de agresión. No obstante, debemos concluir –como demostración de realismo pragmático– las declaraciones del responsable del Directorio Ejecutivo de Naciones Unidas contra el Terrorismo en el sentido de que «se puede reconocer el terrorismo sin necesidad de que haya una definición previa del término y no podemos esperar a que la haya, ya que con valores y voluntad se puede derrotarlo». Además añadió que «hay tres resoluciones de Naciones Unidas determinantes en el camino hacia la definición penal del terrorismo: la «resolución 1373», de 28 de octubre de 2001 –conocida por la «Biblia» de la Organización de Naciones Unidas en este campo– que cubre aspectos legales, de inteligencia, la «obligatoriedad de las Convenciones» al respecto y la creación del Comité sobre Terrorismo de Naciones Unidas; la «resolución 15/40» contra la proliferación de armas de destrucción masiva, que, por primera vez, se refiere a lo que llama «agentes no estatales terroristas» y crea el Comité de No Proliferación de Naciones Unidas; y como tercera resolución determinante está «la 15/66», en la se deja bien claro que «no hay justificaciones del terrorismo» y que se podrán elaborar en el futuro unas listas de terroristas y crear un fondo de ayuda a todas las víctimas.

## **Terrorismo islamista: wahabbismo y Al Qaeda**

### *Gestación de Al Qaeda*

Como reflexión previa, es imprescindible recordar el permanente objetivo final del fundamentalismo islamista: *su fanática aspiración a convertir el mundo en una comunidad islámica universal*. En esta línea de lucha actuó Jomeini con su ofensiva ideológica y,

posteriormente, Arabia Saudí –quizá deseosa de contrarrestar la de aquél– invirtió sustanciosas cantidades de dinero en programas de reislamización, según el rígido concepto de «islam puro» defendido por la doctrina wahabita, piedra angular de este régimen saudí.

Tampoco debe olvidarse que, en la década de los años ochenta y en esta misma dirección, el diario francés *Le Monde* denunció la existencia de una amplia y sofisticada campaña de difusión de la doctrina coránica a través de las instituciones culturales y docentes saudíes ubicadas en el Reino Unido, siendo el *Islamic Institute* de Londres uno de los principales instrumentos de difusión de la propaganda wahabita entre los integrantes de la diáspora musulmana residente en los países industrializados.

En línea con lo anterior aunque con una visión más amplia del peligro, el escritor Adrián Mac Liman (4) ha constatado que, durante los últimos 25 años, las llamadas estructuras socio-educativas de amistad –universidades, centros de investigación y asociaciones– financiadas por los bancos saudíes, kuwaitíes, paquistaníes y libios ubicados en Londres y Ginebra se han ido expandiendo a la casi totalidad de los países de Europa, sirviendo de plataforma a corrientes integristas predispuestas a empuñar la bandera de la *yihad* contra el infiel. Es pues éste el caldo de cultivo previo en el que ha surgido esa red criminal dirigida por Osama ben Laden.

Pasando a terrenos históricamente recientes de la gestación de Al Qaeda, recordaremos que en 1979 la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) invadió Afganistán y –tal como indica David J. Whittaker– un palestino llamado Abdullah Azzam, miembro de los «Hermanos Musulmanes», estableció una oficina de reclutamiento que consiguió miles de voluntarios para luchar contra los invasores soviéticos. Uno de los reclutados fue el millonario saudí wahabista, *Osama ben Laden*, quien, tras combatir a la URSS en Afganistán, inició la creación de Al Qaeda primeramente con un llamamiento al mundo musulmán al que respondieron terroristas de todo el mundo –miles de voluntarios procedentes de Arabia, Argelia, Egipto y otros países musulmanes tales como Pakistán, Yemen y Sudán– y, a continuación, con el establecimiento de células a través del mundo con apoyo financiero propio.

François Heisbourg nos amplía datos sobre Ben Laden precisando que *creó Al Qaeda el 23 de febrero de 1998 sobre la base del Frente Islámico Mundial* o alianza entre grupos radicales islámicos. Convocó a los musulmanes fanáticos con una *fatwa* por él dictada contra judíos y cristianos, en que literalmente les decía que:

«La norma de matar a los estadounidenses y a sus aliados –civiles y militares– era y es un deber individual para cada musulmán que pueda hacerlo, en todos los lugares donde sea posible, con el fin de liberar los santos lugares del dominio de aquéllos...».

El mismo Heisbourg nos confirma también los orígenes de Al Qaeda en Afganistán sobre la base del reclutamiento contra el invasor soviético y que, tras la retirada de la URSS en el año 1989, las redes creadas continuaron actuando, sobrepasando las intenciones de sus financiadores.

---

(4) Miembro del Grupo de Estudios Mediterráneos de la Universidad de la Sorbona, París.

Añade además que el citado Frente Islámico se había iniciado a finales de los años ochenta en Sudán, donde se hizo cargo del Gobierno, para pasar después a suelo afgano, en su versión talibán, y continuar allí su globalización del terror desde su guarida en la frontera entre Pakistán y Afganistán. No debemos olvidar tampoco que, junto con las autoridades de Sudán, contribuyeron al crecimiento de Al Qaeda los Gobiernos de Irán, Irak y Afganistán, además de una veintena de grupos extremistas islámicos de diversos países y de financiaciones sustanciosas de otros gobiernos con abundancias petrolíferas.

### *Osama ben Laden*

Según David J. Whittaker, en el año 2001 *se suponía que Ben Laden vivía con sus cuatro esposas y 15 hijos en una cueva al este de Afganistán*, sin agua corriente y con un rudimentario sistema de calefacción. Siempre en guardia contra todo tipo de posibles amenazas –asesinos, comandos y ataques aéreos– ha seguido la senda empresarial de su padre, «billionario» y constructor de edificios en Arabia Saudí. Es llamativo el hecho de que, en lugar de acomodarse a la vida muelle de la que podría haber disfrutado, eligió una vida extraordinariamente dura en pos de una causa aberrante: la implantación de la cruel *yihad* en la que parece creer fanáticamente.

*Su mano derecha, el doctor Ayman al-Zawahiri*, al igual que su jefe podría haber disfrutado de su fama de buen pediatra en Egipto pero abandonó todo para combatir contra el Gobierno de su país, rechazando el asilo político que le ofrecía el mundo occidental y viviendo –se supone– en Afganistán, en la famosa frontera con Pakistán no lejos de donde parece esconderse Ben Laden. Sacrificio increíble el de ambos pero trágicamente cierto y, desde luego, digno de mejor causa.

El mismo autor nos da más precisiones sobre Ben Laden al afirmar que nació en Riad (Arabia Saudí), probablemente en el año 1957, y que su padre vino de Yemen en busca de empleo, siendo el *boom* del petróleo el que cambió su fortuna y le permitió fundar una gran empresa de construcción de carreteras, edificios, mezquitas, aeropuertos, etc. Su hijo, ya ubicado en la alta posición de su padre, estudió en la Escuela Superior de Jeddá y, posteriormente, estudios económicos y de dirección en la universidad. En estos centros se concentraban los mejores expertos y predicadores –perseguidos en el mundo islámico moderado por su radicalismo wahabita– que lanzaban el mensaje de la absoluta necesidad de retorno al islamismo puro para proteger al mundo musulmán de los peligros y pecados de Occidente.

Se pone de relieve, por tanto, que *Ben Laden no era un joven corriente y que tenía muy claros sus objetivos* así como la trayectoria a seguir para conseguirlos, jalonando así sus actividades: combatió por la que llamaba religión ortodoxa y por la plasmación real de su radicalismo político y religioso; aprovechó su gran oportunidad, que fue la guerra contra la URSS invasora de Afganistán en el año 1979; se comprometió después con la causa de la solidaridad islámica en su versión radical; se trasladó a Pakistán para ayudar a los *muyahidin* afganos, donde constató el caos de este país y la falta de unidad árabe, lo que le llevó a reclutar a miles de combatientes de los Estados del golfo Pérsico para integrarlos en la resistencia afgana. Como catalizador psicológico de todas sus

acciones, se nos dice que se mostró siempre como un jefe valiente y con recursos, siendo recibido en Arabia Saudí, en el año 1989, como un héroe.

Según muchos tratadistas, *son tres los objetivos estratégicos que Ben Laden pretende* con sus redes Al Qaeda: que todas las sociedades del mundo se sometieran al islamismo y que la *sharía* sea el sistema único penal y judicial; que Estados Unidos se retiren de Arabia; y –la gran «fijación» de gran parte del mundo árabe– la eliminación del Estado de Israel. No obstante, su visión es sincrética y oportunista, siendo capaz de adaptarse, táctica o estratégicamente, a toda situación, etapa o método intermedio que le conduzca al logro de sus fines.

#### *Su estructura: cuartel general y redes periféricas*

El cuartel general de Ben Laden incluye tan sólo una docena de ayudantes, representantes de las redes periféricas y un grupo de guardaespaldas de varias nacionalidades, lo cual dice mucho de su inteligente «finura» en el tema de su propia seguridad. Para su funcionamiento operativo, dispone también de un *alto comité ejecutivo*, que lleva la dirección estratégica y adopta las decisiones tácticas importantes. Está asistido por cinco comités militares, que reclutan, adiestran, planifican y dirigen atentados, además de un departamento de relaciones públicas en Londres cuyo jefe, Khaled al Fawwaz, fue detenido por la Policía británica (5). Para su financiación dispone, entre otros recursos, de varias empresas en diversas partes de Oriente Medio, dedicadas al comercio de divisas, sustancias químicas, explosivos, etc.

La *continuidad de la dirección* está asegurada porque su líder Ben Laden tiene organizada una red sucesoria automática que, en caso necesario, permitiría su sustitución inmediata por Ayman al-Zawahiri, el responsable directo de las decisiones más inmediatas y cotidianas. No obstante, hay grandes probabilidades de que, si Al Qaeda perdiera a su líder, se podrían producir escisiones y deserciones.

Yossef Bodanski (6) nos ofrece una presentación sucinta de Al Qaeda, *Unholy Alliance*, principal y formidable amenaza actual de la humanidad, que describe como una red secreta bien organizada, con una estructura no jerarquizada sino *loose* –es decir, suelta, ligera, flexible, inconexa y movediza– bautizada como una *estructura tipo spaghetti*, que se ha mostrado como indudablemente eficaz.

En dicha estructura coexisten lo que podíamos llamar una *plantilla orgánica* de 3.000 a 5.000 hombres y un conjunto de redes periféricas autónomas, pero coordinadas y apoyadas, ubicadas en diversos países. Esta plantilla orgánica utiliza para su funcionamiento teléfonos celulares o vía satélite, con mensajes criptados o Internet, para transmitir propaganda contra el mundo occidental y para crear una cultura de guerra santa en el mundo islámico.

Sus *redes periféricas* terroristas están implantadas en países como Marruecos, Filipinas, Chechenia, Europa Occidental y Norteamérica, y las decisiones ejecutivas no son mono-

---

(5) Dada la capacidad de sustitución automática de la organización terrorista puede imaginarse que este departamento continúa funcionando con normalidad.

(6) Director de la *US Congress Task Force on Terrorism and Unconventional Warfare*.



polio de Ben Laden. De esta información y de un primer análisis de los atentados de Al Qaeda, parece deducirse que esta organización terrorista compatibiliza una planificación estratégica superior con una ejecución descentralizada. Whittaker afirma que, en las redes periféricas de Al Qaeda hay miles de terroristas liderados por criminales del perfil de Ben Laden o Al-Zawahiri, en guerra santa contra el mundo occidental. En ellas existen «células activas», que ejecutan atentados tan pronto se dan las condiciones favorables, y «células durmientes», a la espera de su activación en el momento oportuno. Este mismo autor coincide con otros tratadistas en el hecho de que estos líderes no son unos «descamisados» sino que proceden de clases privilegiadas, altamente educadas y relativamente occidentalizadas, que, para la ejecución de sus crímenes utilizan a las masas marginales.

Otro siniestro colaborador de Ben Laden, Mohamed Al-Zarqawi alias *Abu Musab*, de origen jordano, era el jefe terrorista en Irak (7) de un ejército de 3.000 *yihadistas*, que asolaban –y asolan– permanentemente a las tropas de la coalición con multitud de atentados y asesinatos, algunos de ellos ejecutados con verdadero sadismo, y que controla directamente más de media docena de organizaciones extremistas vinculadas a Al Qaeda, entre ellas *Ansar al Islam* (los seguidores del islam) y *Ansar al Sunna* (los seguidores de la tradición). Esta última reivindicó el atentado contra los agentes del Centro Nacional de Inteligencia español en Irak.

Como *resumen* de todo lo aportado por Heisbourg, Whittaker y Bodanski, podemos decir que Al Qaeda está constituida por un entramado terrorista complejo y flexible que ha articulado al islamismo radical de todo el mundo, desde el sureste asiático hasta Estados Unidos y desde el cono sur iberoamericano hasta el Cáucaso, incluida la cuenca mediterránea. Este entramado terrorista ejecuta sus acciones criminales, con los medios indicados anteriormente, a saber: una «plantilla orgánica» de unos 3.000 a 5.000 hombres, en su mayoría procedentes de países árabes, desplegados, tras la guerra de Afganistán, en las fronteras de este país con Pakistán y con Irán, así como en Indonesia, algunas naciones del cuerno de África, territorios desérticos del Yemen y en la zona del Cáucaso; y unas «células activas y durmientes», que mantienen un gran nivel de secreto y seguridad. Además, existen lo que podríamos llamar «células especializadas» dedicadas a diferentes actividades: robo y falsificación de documentos, adquisición de recursos económicos y ejecución de atentados.

Este alto comité ejecutivo de Ben Laden mantiene en disponibilidad un número indeterminado de musulmanes comprometidos a movilizarse cuando sea necesario y entrena también a grupos políticos islamistas en el sureste asiático con el objetivo de crear regímenes musulmanes en Tailandia, Indonesia, Camboya, Filipinas, etc., así como apoyar a los movimientos fundamentalistas de Argelia, Egipto, Yemen, Libia, Chechenia, Somalia, etc.

*En total, podríamos decir que Al Qaeda tiene presencia en 70 países y grupos de activistas en otros 40, generalmente en sociedades de abundante población musulmana*

---

(7) Parece haberse confirmado la eliminación de Al-Zarqawi por el Ejército norteamericano en Irak, bien es verdad que a juzgar por la continuidad y planificación de los atentados en este país –tanto en calidad como en cantidad– parecería que sigue vivo o que le dio también tiempo a preparar alumnos sumamente aventajados.

–donde cuenta con campos de entrenamiento e instalaciones logísticas situadas en zonas de difícil acceso– o entre inmigrantes islámicos en Occidente, donde buscan el establecimiento de estructuras de apoyo y de movilización de recursos. Emplean la técnica de la infiltración en sociedades islámicas conocidas, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales de aparente finalidad caritativa.

### *Posibles líneas de pensamiento de Al Qaeda*

Previamente cabría preguntarse sobre cuáles pueden ser las razones del tránsito desde el credo islámico histórico al terrorismo global de Al Qaeda. Fernando Reinares (8) nos habla de unos precedentes remotos asentados en la violencia de las corrientes de pensamiento y experiencias históricas del pasado, actualizadas trágicamente por la revolución de Jomeini en Irán, en el año 1979, donde ejerció un decisivo influjo sobre los terroristas suicidas en Oriente Próximo.

Haciendo un importante esfuerzo para poner en orden el caos que puede anidar en las mentes de los hombres de Ben Laden, podríamos decir que la primera línea de pensamiento –en coherencia con los objetivos estratégicos de Al Qaeda, antes citados– reside en la *concepción de la política como aplicación integral de la sharía*, ley divina deducida de la lectura estricta y acotada de los textos sagrados islámicos, realizada hace siete siglos y continuada por los *wahabbíes* con su culto extremista y excluyente que impide cualquier examen racional. Ello lleva a Al Qaeda a mantener los mismos argumentos teológicos que éstos en favor de la *yihad*: «expandir con la espada el credo musulmán».

Al respecto de lo indicado anteriormente, debemos recordar la tradicional división islámica del mundo entre creyentes –más de 1.000 millones de musulmanes– y no creyentes, derivada de la interpretación belicista del Corán y de los *hadíes* o sentencias y hechos ejemplares de Mahoma, que impulsan a la puesta en marcha de la *yihad* o lucha contra los infieles y musulmanes renegados. Pero ello no debe hacernos olvidar que hay otras actitudes y comportamientos en el resto del mundo musulmán –los denominados musulmanes pacíficos– teóricamente receptivos a las ideas democráticas y de libertad. No obstante, resulta difícil entender la autenticidad de esta receptividad si no es a costa de desviarse de los preceptos coránicos sustentados a lo largo de los siglos, sea la época que sea, sea la escuela que sea y sea el país que sea.

Un hilo conductor de los comportamientos de Al Qaeda que queda meridianamente claro es lo que podríamos llamar la *hostilidad hacia Occidente*, hostilidad que –no debe olvidarse– aparece meridianamente clara también, aunque a niveles más suaves, en el pensamiento de los *chiíes* y de los *suníes*. Como ya hemos comentado anteriormente, esta hostilidad hacia Occidente que mueve a los terroristas de Al Qaeda se daba ya hace 200 años en los *wahhabíes* o *wahhabitas*, que hacían coincidir ortodoxia y violencia y propugnaban la lealtad entre los musulmanes y el odio a los infieles, que siempre deben ser considerados como enemigos.

La consecuencia de los supuestos anteriores no podía ser otra que la multiplicación histórica de conflictos con intervención musulmana. Como ejemplo expresivo podríamos

---

(8) REINARES, Fernando: *Terrorismo global*. REINARES, Fernando y ELORZA, Antonio: *El nuevo terrorismo islámico*.

citar las 20 conflagraciones bélicas acaecidas tras la Segunda Guerra Mundial en una zona comprendida entre los desiertos egipcios y las estepas rusas y entre las montañas afganas y las costas de Yemen. Muchos estudiosos de estos temas constatan un dato sugerente: en esta zona se concentran los dos tercios de las reservas petrolíferas del mundo árabe.

Otro supuesto que marca a todo el mundo islamista, conectado con las líneas de pensamiento antes citadas, es su convicción de que *todos sus males tienen como culpable a Occidente y particularmente a Estados Unidos*, convicción que sustentan, no solamente los miembros de Al Qaeda, sino una gran parte de los pueblos árabes. Sin duda, culpabilizar a Occidente resulta cómodo para los líderes integristas, que eluden así su propia responsabilidad, y «reconfortante» para sus fieles como justificante de su precario desarrollo. Como sabe bien cualquier persona medianamente informada, su subdesarrollo tiene como causas reales la ineficacia de las inversiones públicas, la carencia de infraestructuras, el subdesarrollo tecnológico, el deficiente respeto a los derechos humanos, especialmente los de las mujeres, la falta de libertades democráticas, etc.

A todo lo anterior hay que añadir la *constante búsqueda de pretextos que supuestamente justifiquen sus atentados*: unas veces aludiendo a una «supuesta explotación por Occidente, generadora de la actual pobreza de los pueblos árabes» pese a que los dos tercios de las reservas de petróleo radican en el mundo árabe, lo cual prueba que la explotación real viene de sus propias autoridades; otras veces esgrimiendo la «situación en el Oriente Próximo» (9); y cualquier otro pretexto útil de una lista interminable. Naturalmente sin la menor referencia a los líderes sin escrúpulos que propician atentados de jóvenes suicidas –a veces niños– prometiéndoles el paraíso.

### *La captación psicológica de las sociedades-cantera*

Constituye la operación clave sin la cual nada podrían hacer los terroristas. Su finalidad es la fanatización de las masas en base –como ya hemos indicado– a supuestos agravios inferidos a las mismas. Así vemos cómo el terrorismo global islamista trata de mentalizar al mundo musulmán sobre la necesidad de acabar con las sociedades occidentales, por ser, según algunos de sus clérigos, las causantes de su subdesarrollo económico. Con esta argumentación supuestamente impregnada de justicia histórica, conseguirían reconciliar lo que el mundo musulmán invadió y, posteriormente, perdió. Sin embargo, es difícil establecer una relación biunívoca entre este terrorismo global y las miserias que padecen la mayoría de los seres humanos.

### *¿Es posible una reforma del islamismo radical?*

*Toda posible reforma del islamismo tendría que superar tres grandes obstáculos*: el primero, hoy por hoy, que la *sharíá* es incompatible con la democracia, lo mismo en sus

---

(9) El lanzamiento de misiles sobre Israel, en el verano de 2006, por parte de las denominadas milicias de *Hezbollah* ha provocado la lógica reacción del Gobierno israelí en defensa de sus ciudadanos. Ello permitirá a Al Qaeda potenciar el eterno pretexto en Oriente Medio: «los buenos son los palestinos y los malos son los sionistas».

interpretaciones suaves que en sus interpretaciones duras; en segundo lugar, que el fanatismo imperante procede tan sólo de un número reducido, pero influyente, de personas que imponen por el terror las prácticas islamistas y que el islam parece estar, más que en manos de los líderes políticos nacionales, en los verdaderos custodios de la *sharía*, los *ulamas*; y, como último obstáculo, que los apologistas occidentales hacen a los musulmanes un flaco favor porque, en su ardor supuestamente conciliador, ven lo que quieren, interpretan como quieren y disculpan lo que quieren, con lo que dan al traste con los esfuerzos de muchos musulmanes moderados e inteligentes que pretenden «normalizar» la vida, las creencias y las costumbres islámicas y terminar, de esta forma, con el atraso secular –social, cultural y económico– de la masa de la población musulmana.

Una ventana a la esperanza puede ser la carta firmada por 50 iraníes en el exilio, que sostienen que:

«Cualquier muestra de tolerancia hacia la sistemática violación de los derechos humanos que se perpetra en Irán sólo sirve para alentar e incitar al régimen islamista a continuar con su política de propagar sus ideas y métodos terroristas por todo el mundo.»

*¿Estamos ante un choque de civilizaciones?*

Si apelamos a Newton y a su principio de acción y reacción –que suele darse en todos los aspectos de la vida– podríamos pensar que sí, para los fundamentalistas islámicos, Occidente es la causa de todos sus males y, por tanto, el objetivo ineludible de su acción criminal contra los denominados no creyentes, parecería lógico que las sociedades occidentales se sintieran impelidas a responderles con la misma moneda. Ello supondría la existencia de un hipotético choque entre la cultura musulmana y la cristiana, los «cruzados» como Ben Laden nos llama.

Este planteamiento podría tener fundamento si la plantilla de islamistas radicales fuera exactamente el total de los musulmanes, cosa muy lejos de la realidad. Como antes se ha indicado, hay muchos musulmanes moderados amantes –a su manera– de la libertad y de la democracia, bien es verdad que, como también se comentó, para que esto sucediera plenamente sería necesario que recondujeran –tarea difícil, seamos realistas– lo que de raíz violenta se constata en algunas de las suras coránicas y en las actividades históricas de los seguidores del islam.

En todo caso, el *wahabbismo* –versión violenta del islamismo que inspira a la banda Al Qaeda– no representa más que una parte de la toda la sociedad musulmana, razón por la cual no sería justo hablar, hoy por hoy, de choque entre civilizaciones. *En todo caso, sí de choque entre nuestra civilización y una parte del mundo musulmán*, precisamente la que quiere imponernos, a golpe de atentado, una serie de normas y costumbres islámicas incompatibles con los principios democráticos que inspiran a nuestras sociedades occidentales.

---

(10) WEIRBERG, Leonard and EUBANK, William: *The Future of Terrorism*.

No obstante, surgen dudas sobre la anterior imputación de violencia a tan sólo una parte del mundo musulmán cuando se leen las informaciones suministradas por Leonard Weirberg y William Eubank (10) según las cuales en las décadas de los años setenta y ochenta se han registrado más de 5.400 actos terroristas en los que los autores eran en su mayoría islamistas y los atacados occidentales.

De lo que *sí puede hablarse es de países islámicos donde un cristiano tiene la vida difícil*. En concreto, la lectura del último informe del Gobierno norteamericano y de la Ayuda a la Iglesia Necesitada nos informa de que en países como: Pakistán, Arabia Saudí, Siria, Bahrein, Yemen, Irán, Kuwait, Qatar, Afganistán, Emiratos Árabes Unidos, Omán, Yibuti, Sudán, Libia, Nigeria, Argelia, Mauritania y Marruecos se constatan diversos niveles de intolerancia, que incluyen restricciones policiales, obstáculos políticos, persecución social, encarcelamientos, torturas e, incluso, ejecuciones.

## **Los posibles medios de acción del terrorismo islamista**

### *El «mercado» de armas de destrucción masiva*

Desde sus inicios, Al Qaeda ha mostrado siempre un gran interés por las armas de destrucción masiva. Ben Laden declaró, a principios del año 1999, que:

«La adquisición de armas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas es un deber religioso para los musulmanes y la nación islámica debe tener una fuerza nuclear.»

Como puede apreciarse, todo un programa de futuro de Al Qaeda que dispone ya de un manual de empleo de armas de destrucción masiva de 11 volúmenes con el que se instruye a los jóvenes fundamentalistas (11).

*La gran cuestión estriba en predecir cuándo estará en condiciones de emplear estas armas de destrucción masiva*. Por el momento, parece que esta banda criminal se encuentra satisfecha con el rendimiento de las armas convencionales, ya que, como constatan las estadísticas, el número de muertos que producen y, sobre todo, que pueden producir es suficientemente importante. Pero la siembra de terror que proyectan las armas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas en las mentes de los ciudadanos genera todavía más dividendos que las armas clásicas, al anular las defensas morales de los gobiernos y sociedades débiles, que prefieren una supuesta seguridad a corto plazo aun a sabiendas de que la cesión potenciaría la osadía de los terroristas islámicos y, por ello, no aseguraría nada a medio plazo.

Sin duda, *el mercado de armas de destrucción masiva ofrece a Al Qaeda grandes posibilidades* de atentados muy rentables. En primer lugar, las «armas nucleares», que, mediante la fisión de núcleos de uranio o de plutonio o la fusión de núcleos de hidrógeno le permitiría conseguir seis tipos de efectos (explosivos, térmicos, radiactivos, ambientales, electromagnéticos y biológicos), que pueden proyectarse a nivel zonal (regiones estratégicas). En segundo lugar, las «armas biológicas», que, mediante el empleo inmisericorde de determinadas bacterias, virus, protozoos, rickettsias y toxinas, podrían producir enfer-

---

(11) REINARES, Fernando: *Terrorismo global*.

medades de propagación no controlable que podrían extenderse a nivel mundial. En tercer lugar las «armas químicas», que pueden producir efectos locales con el empleo de agresivos como el fosgeno, el gas mostaza, el ácido cianhídrico o el sarín, relacionados en sentido creciente de letalidad. Y, por último, las «armas radiológicas», que, mediante la utilización de desechos radiactivos o la inducción de radiactividad, podrían hacer sentir sus efectos a nivel local, sin necesidad de acudir a la explosión nuclear.

### *Dificultades a superar por Al Qaeda*

Afortunadamente –como hemos apuntado anteriormente– Al Qaeda se enfrenta con dificultades técnicas para emplear este tipo de armas de destrucción en masa. *Carece de personal con la necesaria preparación técnica*, tanto para su fabricación como para su empleo y mantenimiento así como para su montaje en vectores de lanzamiento o dispersión. Sin embargo, sus atractivos réditos criminales despiertan el interés de Al Qaeda, ya que le ofrece una gran gama de instrumentos de muerte –del arma completa o de sus componentes y precursores– utilizando el comercio internacional o el mercado negro: para uno y otro procedimiento tiene fáciles colaboradores, unos movidos por su comunión con la supuesta causa redentora y otros por la obtención desvergonzada de ingresos sustanciosos. En este empeño, cabe suponer, *a priori*, que *Al Qaeda no tiene problemas presupuestarios* porque Ben Laden tiene un gran imperio económico-empresarial y los apoyos a su industria del crimen son importantes y duraderos.

Desde luego, *para la fabricación del arma nuclear, tiene que superar grandes obstáculos tecnológicos* de los que no es el menor el problema de la miniaturización del arma, incluido el logro de la masa crítica. «No obstante, los terroristas tienen relativamente fácil la posesión de material fisionable», del que hay gran cantidad en circulación clandestina. Como ejemplo, baste decir que Rusia ha reconocido la desaparición de 84 maletines de uranio y la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) dice no controlar unas 1.000 toneladas de dicho metal.

*Más fácil tiene la obtención de agentes químicos y biológicos*, por el carácter dual –civil y militar– de buen número de sus componentes y de sus técnicas de obtención. No obstante, hay inconvenientes graves en su empleo y control. Así, por ejemplo, pese a la facilidad de obtención de las «armas químicas, su empleo está muy ligado a las condiciones atmosféricas», que pueden actuar de múltiplo o, por el contrario, de divisor de su rendimiento. Por lo que respecta a «las armas biológicas, el gran obstáculo es la dificultad de su control», porque la corriente epidemiológica –factor determinante en su propagación– depende del vector de dispersión y éste puede ser un misil, un mosquito o un individuo que viaja.

*Por lo que respecta al arma radiológica, hay que admitir que puede ser de interés emergente para el terrorista* por diversas razones: en primer lugar, la «facilidad de hacerse con residuos radiactivos» en centrales nucleares, en industrias y en hospitales; y en segundo lugar, la «facilidad de su empleo», tanto por pulverización aérea con aviones, misiles o efectuando vertidos en depósitos de agua o empleando las denominadas *bombas sucias* –una mochila con explosivos y material radiactivo– que, por su simplicidad, pudiera despertar un interés creciente.

### *Un posible orden de prioridad para el terrorista*

Naturalmente, el terrorista debe elegir el arma de destrucción masiva en función de su coste-beneficio, concepto, en este caso, de siniestro perfil. Para ello, tendrá que ponderar diversos factores: dificultad de su adquisición, fabricación y empleo, otras barreras tecnológicas, número de bajas potenciales, riesgo que implica para el agresor, etc. De su análisis parece deducirse que *el arma radiológica pudiera ser la de mejor relación coste-beneficio para el terrorista –y, consecuentemente, la de mayor probabilidad de empleo– especialmente por el citado procedimiento de la bomba sucia* utilizando como portador un suicida.

Resumiendo, podríamos decir que, en el momento actual, el *orden posible de prioridad de utilización de armas de destrucción masiva por el terrorista* podría ser el siguiente: en primer lugar el arma radiológica, seguido del arma química y, a continuación, el arma biológica mediante procedimientos elementales como el de las cartas bomba.

### **Las posibles respuestas**

Tres son las posibles respuestas ante estos profesionales del terror: la operativa, la jurídica y la preventiva. Las tres deben ser puestas en marcha basándose en que esta guerra irregular antiterrorista es una guerra total y que nuestra actuación debe apoyarse en la solidez y seguridad en los principios en los que creemos y en la firmeza con que debemos defenderlos.

#### *La respuesta operativa*

Para articular una eficaz respuesta operativa interior –es decir, en el interior de nuestro territorio– debemos considerar previamente los tres apartados siguientes: los principios de planeamiento, las tareas ministeriales a cubrir en la respuesta y nuestra previsión de medios al respecto. En cuanto al primer aspecto, vale la pena acudir a los *principios de planeamiento* que nos ofrece la Organización Mundial de la Salud (OMS) (12) –fundamentalmente referidos a las armas de destrucción masiva– que diferencia entre lo que denomina «incidente» –que debe solucionarse con la Policía y personal sanitario de emergencia– y lo que califica de «ataque», con producción de brotes de enfermedad y consecuente empleo del grueso de los Servicios de Salud. En cualquiera de los dos casos, la OMS recomienda preparar un sistema eficaz de vigilancia, una red hospitalaria adecuada, una rápida identificación de la amenaza, una unidad de respuesta regional rápida y una información adecuada a la población.

Respecto a las *tareas ministeriales* a cubrir en la respuesta, parece lógico pensar que sea una Comisión de Crisis la que planee, prepare y dirija el conjunto de las actividades de los distintos ministerios y órganos de la Administración. Sobre esta base, Protección Civil y Fuerzas de Seguridad deben cubrir los cometidos de coordinación y orden; el Ministerio de Defensa debe participar en la intervención inmediata, en la obtención de inteli-

---

(12) *Public Health Response to Biological and Chemical Weapons-WHO guidance.*

gencia, en la formación técnica de especialistas en defensa nuclear, biológica, química y radiológica así como aportar sus Cuerpos de Sanidad Militar para colaborar con los sistemas de salud nacionales; y el Ministerio de Industria debe esforzarse en los campos de investigación y adquisición de equipos.

Por lo que respecta a la *previsión de medios*, hemos comentado en apartados anteriores que –tras el estrepitoso fallo en las hipótesis previstas antes del 11 de marzo, que calificaban de extremadamente baja la posibilidad de atentados en España– la información facilitada últimamente por los medios oficiales nos habla, por ejemplo, de la compra de dos millones de dosis de vacunas contra la viruela y la afirmación de que poseemos un buen arsenal terapéutico contra el ántrax. No obstante, hay opiniones encontradas respecto a la capacidad real de reacción de nuestro país en un caso real de atentado terrorista nuclear, biológico, químico o radiológico.

En cuanto a la *respuesta operativa exterior*, sólo cabe referirla a la pertenencia de España a la Unión Europea, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y a los tratados internacionales ratificados por nuestro país (Tratado de No Proliferación Nuclear, OIEA, Convenciones para la Prohibición de Armas Químicas y Biológicas, etc.). Sobre esta base, una eficaz política exterior debe atender fundamentalmente a la coordinación de nuestra respuesta antiterrorista con estas organizaciones internacionales y a la posible asistencia que deberíamos recibir de éstas en caso de que España fuera atacada o amenazada con armas de destrucción masiva.

### *La respuesta jurídica*

Refiriéndonos esencialmente a las armas de destrucción masiva, cabe recordar que Barry Kellman (13), tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y el subsiguiente debate provocado al respecto en la OPAQ se preguntaba si, con la elaboración de la Convención sobre la Prohibición de Armas Químicas, habíamos hecho ya lo suficiente para controlar la amenaza terrorista. El mismo se respondió con un contundente no y, tras esta manifiesta insatisfacción por lo hecho, Barry Kellman subrayaba que dicha Convención sobre Prohibición de Armas Químicas penaliza sólo el empleo de las armas químicas pero no lo previene, es decir, actúa cuando la fatalidad ya se ha producido, momento en que ya es demasiado tarde para evitar la pérdida de vidas a consecuencia de un acto terrorista.

Era necesario, añadía Barry Kellman, considerar seriamente cómo conseguir su detección e interdicción. A tal fin, consideraba como *elementos básicos de una ley de lucha contra el terrorismo químico* los que siguen. En primer lugar, dejar claro que «todo terrorista es un criminal internacional» que comete un crimen contra la humanidad y que debe ser perseguido en cualquier parte; la supuesta reconversión cultural del terrorista islamista es otra cuestión que corresponde a otras instituciones del Estado no a las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, se debe establecer un «sistema de autorizaciones para las sustancias químicas tóxicas» relacionadas en la lista primera de la citada Convención sobre Prohibición de Armas Químicas –que son las de mayor riesgo y, por tanto, las que

---

(13) Director del International Weapons Control Center, De Paul University, Chicago, Estados Unidos.



deben estar sujetas a mayor control— concediéndolas sólo a empresas con reputación y considerando como delito penal toda transferencia de las mismas que no disponga de la citada autorización. Además, la legislación penal debe incluir «penas rigurosas para los intentos ilegales de importación y exportación» de sustancias químicas, asistiendo y cooperando con todo Estado que esté investigando con delitos de este tipo. Para conseguir los objetivos anteriores, se han elaborado cuatro propuestas de respuesta jurídica: el proyecto Harvard-Sussex, el proyecto de Protocolo OPAQ, la propuesta americana ante el Grupo *Ad Hoc* para la prohibición de armas biológicas y el código de conducta para programas de biodefensa sugerido por la Federación de Científicos Americanos y otros grupos de estudio

Por lo que respecta al proyecto Harvard-Sussex, debe reconocerse que su contenido es completo y ajustado a los contenidos de los instrumentos internacionales básicos de prohibición de las armas biológicas y químicas, a saber, el Protocolo de Ginebra de 1925, la Convención sobre la Prohibición de Armas Biológicas de 1972 y la Convención sobre Prohibición de Armas Químicas de 1993. Además, cubre un vacío jurídico importante en la legislación internacional por cuanto «individualiza en personas y grupos agresores la responsabilidad penal» de sus actos criminales, «obligando a los Estados a extraditarlos». He aquí el gran problema del proyecto, la extradición obligatoria, que producirá rechazo generalizado, dado que hay países que mantienen aún la pena de muerte.

La segunda de las propuestas es el proyecto de Protocolo OPAQ (14), que, en un primer análisis, puede decirse que «parece bajar más a los múltiples detalles de la acción jurídica» que el proyecto antes comentado. Además, refuerza el procedimiento expeditivo de la extradición, eso sí previo acuerdo de los Estados implicados. Incluye también el principio *aut dedere aut judicare*, que obliga a remitir siempre el caso al Estado demandante aunque el país en el que se encuentre el presunto delincuente decida aplicarle también su propia jurisdicción, con lo que podría darse el caso de un doble procesamiento y una doble penalización, lo cual puede dar lugar a su rechazo.

La tercera propuesta alude a la *propuesta norteamericana* al Grupo *Ad-Hoc*, tras el rechazo de Estados Unidos al proyecto de Protocolo de Verificación de la Convención sobre Prohibición de Armas Biológicas, por considerarlo poco operativo para cumplir sus objetivos. Dicha propuesta contiene los siguientes elementos: en primer lugar, la necesidad de «reforzar de las medidas de confianza», para informar anualmente a Naciones Unidas sobre las actividades de los diferentes centros biológicos nacionales relevantes para dicha Convención, así como sobre los casos de enfermedad que pudieran tener interés para los objetivos de la misma. En segundo lugar, elaborar un «convenio de criminalización que incluya la extradición» de los responsables de agresiones biológicas, como medida resolutive para conseguir que el terrorista no encuentre refugios geográficos en ninguna parte del mundo. Indudablemente, dada la gravedad y la falta de justificación moral del fenómeno terrorista resultaría extremadamente útil y justa tal medida de extradición, pero la hacen difícil las diferencias entre los distintos sistemas jurídicos y en particular la inclusión o no en ellos de la pena de muerte.

---

(14) Organización para la Prohibición de Armas Químicas, con sede en La Haya, cuya función es la aplicación mundial de la Convención sobre Prohibición de Armas Químicas.

Además, Estados Unidos sugiere la implantación de una serie de «normas de seguridad para la tenencia, acceso y transferencia de patógenos», que incluya también una regulación actualizada de la protección física de los trabajadores, de los confinamientos biológicos y de los organismos genéticamente modificados, informando sobre las posibles fugas accidentales de microorganismos. Lo anterior se completaría con una supervisión de las actividades genéticas y con el establecimiento de un «código de conducta profesional de biólogos y médicos» que incluyera medidas de autorregulación y cursos de información y concienciación de estos profesionales. Por último, la delegación de Estados Unidos también propuso la «exigencia de una rigurosa investigación de los brotes de enfermedad» que se detectaran, así como el procedimiento a seguir ante sospechas de no cumplimiento de la Convención por los terroristas.

Como es conocido, el peligro terrorista obliga y legitima la denominada biodefensa y, por ello, las actividades de investigación, desarrollo, fabricación y posterior ensayo de los medios para hacer frente a sus ataques. Pero estas actividades de protección no pueden servir de «tapadera» para su desviación hacia fines ofensivos bélicos. Para ello, es preciso establecer los oportunos controles y eso es lo que pretende el *Código de Conducta para Programas de Biodefensa propuesto por la Federación de Científicos Americanos* (15). El Código empieza afirmando que «se debe rechazar toda interpretación que no se ajuste rigurosamente al contenido de la Convención», sobre Prohibición de Armas Biológicas, tanto en las prohibiciones que incluye como en los controles que establece. Además, «prohíbe el desarrollo de cualquier agente biológico que no tenga justificación por su empleo en usos pacíficos», profilácticos o de protección. En esta prohibición se incluye también el desarrollo de nuevos agentes antidisturbios no justificables en empleos pacíficos. Subraya también la «prohibición del diseño, construcción o posesión de vectores de lanzamiento de agresivos biológicos» con fines bélicos, sin que existan exenciones para fines de protección. «Hace un llamamiento a la transparencia en los programas de defensa», para evitar la ocultación de actividades de defensa que vayan contra el espíritu de la Convención. El Código añade también la prohibición de montaje de agentes en vectores –sean proyectiles, cohetes o misiles– así como la aerosolización, salvo que sea para prueba de medios de protección biológica.

### *La respuesta preventiva*

La experiencia ha demostrado que el control de las exportaciones es el medio más eficaz y seguro de evitar la posible proliferación, por lo que es preciso que las naciones amantes de la paz apoyen, se integren y refuercen los regímenes de control *ad hoc* actualmente existentes. Estos regímenes configuran lo que hemos denominado la respuesta preventiva y tienen como *objetivo el control del comercio sensible de materiales, sustancias y tecnologías* susceptibles de desviación hacia la fabricación de armas de destrucción masiva.

---

(15) «Documento de trabajo» entregado por la Federación de Científicos Americanos a las delegaciones de los países asistentes a las reuniones del Grupo de Trabajo para la elaboración del Protocolo de Verificación de la Prohibición de Armas Biológicas, Ginebra.

Como ejemplo de *regímenes que cumplen una función preventiva* que se ha mostrado de gran eficacia en la prevención podemos citar: la OIEA, la Convención sobre Desechos Radiactivos, el Grupo de Suministradores Nucleares, el Comité Zangger, el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles, el Arreglo Wassenaar, el Grupo Australia, el control comunitario europeo de productos sensibles, la OPAQ, etc. Estos regímenes de control de la exportaciones son los que nos marcan y supervisan los cuatro elementos de información a considerar en el *análisis individualizado de cualquier exportación* de materiales y/o sus componentes bien de defensa –armas convencionales y armas de destrucción masiva– bien de doble uso –civil y militar– que son los siguientes: ¿de qué?, ¿cuánto?, ¿a dónde? y ¿cómo?. España forma parte de todos ellos y es nuestra Junta Interministerial de Material de Defensa y de Doble Uso la encargada de analizar y aprobar o denegar las diferentes exportaciones (16).

## Reflexiones finales

Pero el problema persiste como atestigua la reciente operación terrorista en Bombay –iniciada el 26 de noviembre de 2008– en que alrededor de 20 terroristas islamistas, perfectamente entrenados, con una acumulación previa de municiones y explosivos perfectamente planeada, con desembarco en pequeñas embarcaciones, con ataques simultáneos a ocho puntos de la ciudad y con alrededor de 200 muertos y 300 heridos como resultado. Y, lo que es peor, la operación supone para Al Qaeda un paso tan importante en la capacidad táctica y en la visión estratégica en la definición de objetivos que bien podría ser «bendecida» por los manuales militares de nuestro Ejército de Tierra. Ello lleva a confirmar nuestras preocupaciones y la necesidad de estar preparados para este terrorismo global, al que ya nadie le puede negar su carácter de *tercera guerra mundial*.

Pero, en esta lucha contra el terror, los denominados *apologistas occidentales son un pesado lastre para la respuesta antiterrorista*, y, de no extirparlo, terminará neutralizando nuestros esfuerzos. Y es así porque, según afirmaba un conocido periodista español, una serie de «traficantes de la buena conciencia han familiarizado al pensamiento occidental con la oscura idea de que los hombres blancos hemos extendido una especie de lepra sobre la superficie de la Tierra». Bueno sería que el mundo occidental cargara

---

(16) Como ejemplo de *productos de riesgo nuclear* podemos citar: los «electrodos de grafito», utilizables como moderadores en las reacciones nucleares; las «fresadoras Zayer», equipos utilizables para la fabricación de componentes de instalaciones nucleares (centrifugadoras, etc.); «anillos magnéticos», componente de las centrifugadoras de gas utilizadas en el enriquecimiento del uranio; «zircaloy», aleación de circonio para reactor nuclear; «generador de vapor para central nuclear»; etc. Como ejemplo de *productos de riesgo biológicos* podemos mencionar las denominadas «salas blancas», confinamientos de seguridad biológica de niveles de seguridad ascendente denominados BL-1, BL-2, BL-3 y BL-4; «liofilizadores», equipos para separar el agua de una sustancia empleados para la conservación en seco de los microorganismos; «fermentadores», capaces de cultivar microorganismos; «separadores centrifugos», para separar microorganismos patógenos; etc. Los *productos de riesgo químico* son los relacionados en la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas, llamados «precursores», que tienen influencia en la obtención de las armas químicas sofocantes, vesicantes, tóxico-sanguíneos o neurotóxicos, citados en orden creciente de letalidad. Como ejemplos destacados recordaremos el «tio-diglicol», «trietanolamina», «cloruro de tionilo», «cloruro de fosforilo», «saxitoxina», «ácido cianhídrico», flúor, cianuro de potasio, demetil amina, etc.

exclusivamente con los pecados que le son propios –que los tiene– y que, desintoxicado de sus complejos, rechazara el suplemento de maldades históricas que pretenden endosarle. Pero es inevitable recordar la pregunta que el general De Gaulle formuló a Malraux, hace ya largos años, y que aún sigue sin respuesta:

«¿Cree usted que ha habido alguna civilización, aparte de la nuestra, que haya conocido la mala conciencia?»

Ya se refirió también a este fenómeno nuestro gran Cela cuando –con su estilo socarrón pero profundo– decía aquello de que:

«Hemos jugado con tal entusiasmo a desmitificarnos, que no hemos dejado títere con cabeza y ahora andamos todos confusos, revueltos y caminando a un troteciello zascandil.»

No obstante, si conseguimos superar lo anteriormente referido, debemos tener claro que *esta guerra mundial terrorista sólo puede afrontarse sobre la base de cinco supuestos ineludibles*. El primero, que la sociedad tome conciencia de que la amenaza es real y creciente –se calcula que un tercio de la población islámica puede ser reclutable– y de que lo que está en juego es nuestra libertad y nuestra civilización. El segundo, que Al Qaeda está utilizando armas clásicas porque, hasta el momento, le producen un gran «beneficio» en bajas, pero es conocido su interés por las armas de destrucción masiva lo que elevaría la letalidad hasta extremos apocalípticos. Para ello le hace falta, exclusivamente, personal con capacitación científica para un empleo adecuado de las armas nuclear, biológicas, químicas y radiológicas, bien es verdad que las armas radiológicas –léase la bomba sucia– es la que requiere menos especialización. El tercero de los supuestos consiste en que la sociedad en su conjunto afronte este reto criminal y no sólo las Fuerzas Armadas, cuyas potencialidades no bastan para esta guerra insidiosa. El cuarto, que es absolutamente previo a cualquier respuesta la existencia de un sistema de inteligencia que permita un seguimiento minucioso –con todas las bendiciones legales que se requieran– de las actitudes y actividades de aquel segmento de la población susceptible de ser reclutado para la «causa». Y el quinto y último supuesto, que debe aceptarse que sólo una inteligente combinación de los tres tipos de respuesta –operativa, jurídica y preventiva– puede conducir a la neutralización de la amenaza.



# ESTRATEGIA MILITAR Y POLÍTICA: TEMAS TEÓRICOS Y APLICACIÓN PRÁCTICA

Francisco J. Ruiz González  
*Capitán de corbeta*

*Por lo tanto digo: conoce al enemigo y concóctete a ti mismo, y en 100 batallas nunca estarás en peligro; cuando desconoces al enemigo pero te conoces a ti mismo, tus posibilidades de perder o ganar son las mismas; si desconoces tanto al enemigo como a ti mismo, con certeza estarás en peligro en cada batalla.*

SUN TZU, *El arte de la guerra*, capítulo III

## Introducción

En estos tiempos en que los profesionales relacionados con la seguridad y defensa nos vemos envueltos en una vorágine de nuevos conceptos, doctrinas, siglas y demás, es recomendable detenerse por un momento y retornar a los planteamientos e ideas de los clásicos de la estrategia, para comprobar que muchas de las cuestiones que se presentan como los nuevos retos del siglo XXI son perfectamente identificables en pasados conflictos, y que los conceptos en desarrollo pueden ser novedosos en su denominación, pero no lo son tanto en su fondo.

Así, mucho antes de la Revolución en los Asuntos Militares, la transformación, las operaciones basadas en efectos, el enfoque global de la seguridad, el combate en coalición, etc., los responsables de la elaboración de la estrategia militar se plantearon cuestiones muy similares, y lo hicieron apoyándose tanto en las lecciones aprendidas de conflictos anteriores como en la puesta en práctica de teorías que, en algunos casos, se remontan a más de 2.000 años de antigüedad, lo que hace aún más sorprendente su vigencia.

Y es que, a pesar de que la moderna tecnología militar ha revolucionado la mayor parte de las dimensiones materiales de la guerra desde el siglo XIX, la lógica de los conflictos permanece básicamente inalterable. Esto explica porque obras como *De la guerra* de Carl von Clausewitz y *El arte de la guerra* de Sun Tzu permanecen como relevantes marcos conceptuales para el estudio de la política y la estrategia incluso en nuestros días.

Por todo ello, en este análisis se abordará desde un punto de vista teórico el proceso de elaboración de la estrategia militar, con referencia a los pensadores más conocidos de la materia, y se estudiarán tanto la posible vigencia de sus ideas para afrontar los conflictos actuales como los ejemplos de mala praxis del pasado, con especial atención a la lucha contra el terrorismo internacional, y todo ello con objeto de demostrar que, si bien la estrategia militar es una disciplina en constante evolución, no se pueden ni se deben ignorar las enseñanzas de los clásicos.

## El marco conceptual de elaboración de la estrategia militar

La elaboración de la estrategia militar y su ejecución son cuestiones complicadas y distan mucho de ser una ciencia exacta, por lo que es muy fácil cometer errores. En el estudio de casos históricos bajo el prisma de los pensadores clásicos se encuentran múltiples ejemplos de estrategias adecuadas, pero también y en muchos casos las guerras se decidieron más por las inadecuadas acciones propias que por las brillantes decisiones estratégicas del bando vencedor.

Siguiendo uno de los modelos teóricos disponibles (1), en el proceso de elaboración de la estrategia militar la totalidad de las cuestiones a abordar se pueden agrupar bajo cinco epígrafes:

1. El modo en que se alinean la política y la estrategia militar.
2. La inteligencia, la evaluación y los planes.
3. Los instrumentos del conflicto.
4. La interacción y la adaptación.
5. La terminación del conflicto.

Del mismo modo, se pueden identificar cuatro factores que determinan el entorno en el que se elabora la estrategia militar:

1. La dimensión internacional de la estrategia.
2. La dimensión material de la estrategia.
3. La dimensión institucional de la estrategia.
4. La dimensión social de la estrategia.

Todas estas cuestiones se interrelacionan en un entorno en constante cambio, en el cual obtener superioridad en el proceso la decisión es clave (2). El objetivo final es ser capaces de determinar que alternativas estratégicas son las más efectivas para que el uso de la fuerza militar contribuya a lograr los objetivos políticos de la nación. Veamos que nos proponen los clásicos al respecto, para posteriormente poder relacionarlo con el modelo teórico expuesto.

### Clausewitz, la «trinidad» y el «triángulo»

Un intento de abordar el proceso de elaboración de la estrategia de un modo metódico (3) es el estudio de la guerra como un fenómeno global marcado por unas tendencias dominantes, que se materializan en la llamada «trinidad» de Clausewitz:

---

(1) En este caso el empleado en el *Naval War College* de Estados Unidos, durante el trimestre dedicado a estrategia y política.

(2) «...se requieren decisiones basadas en una mejor información, implementadas antes de que el adversario pueda reaccionar», *The National Military Strategy of the United States of America*, p. 14, 2004.

(3) El propio Clausewitz escribió sobre el carácter pseudocientífico de lo que denomina el arte militar, cuando afirma que: «Es una tarea difícil construir una teoría científica para el arte de la guerra... ya que trata de cuestiones para las que no se pueden enunciar leyes permanentes. Se podría estar de acuerdo y abandonar el intento, si no fuera por el hecho obvio de que hay muchas proposiciones teóricas al respecto que son fácilmente demostrables.» CLAUSEWITZ, Carl von: *On War*, libro I, capítulo 1, p. 71, Princeton University Press, 1984.

1. Los sentimientos básicos de violencia, odio y enemistad.
2. El juego de la incertidumbre y la probabilidad, dentro del cual se debate libremente el espíritu creativo.
3. Su componente de subordinación, como un instrumento de la política.

La primera de esas tres cuestiones afecta principalmente a la población; la segunda al mando militar y sus fuerzas y la tercera al gobierno (4). Las pasiones que deben ser alimentadas en la guerra deben ser inherentes a la población; el ámbito en el que se desarrollan la valentía y el talento en medio de la incertidumbre del combate dependen del carácter particular del mando militar y de su ejército; finalmente, los objetivos políticos son (o deben ser) asunto exclusivo del gobierno.

Así pues, población civil, fuerzas armadas y gobierno forman el triángulo «clauswitziano» determinante en la guerra; así como en el nivel operacional se estudian y planifican únicamente los enfrentamientos armados entre las fuerzas militares, en el nivel estratégico se debe estudiar como un todo los tres lados del triángulo y, muy especialmente, las relaciones entre ellos.

Comenzando por el estudio individual de cada uno de los componentes, en el caso de las fuerzas armadas los factores determinantes son: la influencia relativa de cada ejército (componentes terrestre, naval, aéreo y fuerzas paramilitares), la proporción entre oficiales, suboficiales y tropa, el balance entre fuerzas regulares y reservas movilizables, el adiestramiento, la doctrina, los sistemas de armas, las cifras globales de efectivos, la moral y, finalmente, si se trata de fuerzas convencionales o de insurgentes o terroristas.

Con respecto al pueblo, los principales factores son la composición étnica y religiosa, las diferencias de clase, la riqueza y el desarrollo económico, la proporción entre población urbana y rural, y el nivel educativo.

Por último, en el caso del gobierno son significativos: la estructura ministerial y las rivalidades burocráticas, la estructura de partidos políticos y la pugna entre facciones de los mismos, las ramas del gobierno y su poder relativo, la efectividad del funcionariado, la fuerza o debilidad del gobierno central, los servicios policiales y de inteligencia, y los líderes de las posibles organizaciones clandestinas.

#### *Las relaciones entre lados del «triángulo» de Clausewitz*

En todo caso, y una vez estudiados de un modo aislado cada lado del triángulo, es mucho más trascendente para la elaboración de la estrategia el estudio de cómo interactúan entre ellos, es decir, las relaciones población-gobierno, gobierno-fuerzas armadas, y población-fuerzas armadas, dado que es posible encontrar modelos muy distintos para todas ellas.

Comenzando por la relación población-gobierno, en un extremo tendríamos un modelo abierto y democrático, y en el otro un sistema cerrado y dictatorial, con todas las variantes intermedias de sistemas combinados.

---

(4) CLAUSEWITZ, Carl von: *Ibidem*, libro I, capítulo 1, p. 89.



Con respecto a la relación gobierno-fuerzas armadas, en un extremo estaría un modelo en el que existe una separación clara entre los líderes militares y civiles, mientras que en el extremo opuesto el liderazgo militar y el civil están en manos de los mismos mandatarios.

Por último, la relación población-fuerzas armadas estará principalmente condicionada por el modelo de reclutamiento, desde el extremo de unas fuerzas armadas plenamente compuestas de mercenarios y ajenas, por tanto, a la población, al concepto de la «nación en armas». En este sentido, la Revolución Francesa representó un hito histórico decisivo en la transformación de la guerra, como afirma Clausewitz:

«En 1793 apareció una fuerza que superó todo lo imaginable. De repente, la guerra se convirtió de nuevo en un asunto del pueblo, una población de 30 millones todos los cuales se consideraban a sí mismos ciudadanos... el pueblo se convirtió en un participante en la guerra; en lugar de sólo los gobiernos y los ejércitos, como hasta entonces, el peso total de la nación se puso en juego, los nuevos recursos y esfuerzos disponibles para su uso sobrepasaban todos los límites convencionales; nada ahora limitaba el vigor con que la guerra podría ser conducida, y consecuentemente los enemigos de Francia se enfrentaron a un peligro extremo... este *juggernaut* de la guerra, basado en la fuerza de todo un pueblo, comenzó su camino arrasador a través de Europa» (5).

Se puede concluir que la transformación del arte de la guerra se originó en la transformación de la política propiciada por la Revolución. Sin embargo, es necesario destacar lo difícil que resulta el crear y mantener en el pueblo esas pasiones básicas necesarias para implicarlo en la lucha ya que, como también concluyó Clausewitz, la moral y las emociones de los combatientes podrían crecer hasta niveles difíciles de controlar por el poder político pero, por otro lado, si la política se dirige sólo hacia objetivos menores, las emociones de las masas tendrían que ser estimuladas en lugar de contenidas (6).

### **Victoria rápida y decisiva *versus* guerra prolongada**

La correcta interpretación de todos estos factores puede determinar la diferencia entre una victoria rápida y decisiva, y una guerra prolongada en el tiempo. Por ejemplo, la campaña de Napoleón en Rusia en el año 1812 estaba abocada al fracaso dado que el Gobierno ruso mantuvo su temple y el pueblo permaneció leal y determinado a pesar de los reveses iniciales, que llevaron a los franceses a ocupar Moscú.

No se debe dar por hecho, por tanto, que la existencia de un sistema político de los denominados como «cerrados» predisponga a la población a revelarse contra su gobierno. Un ejemplo claro lo encontramos en la guerra del Peloponeso (431-404 a.C.), narrada por Tucydides, en la que la democrática (al menos en parámetros helenistas) Atenas se enfrentó a la autoritaria Esparta, y en la que el segundo frente interno que hubiese representado una revuelta de los esclavos laconios no llegó a materializarse (7).

---

(5) CLAUSEWITZ, Carl von: *Ibidem*, libro VIII, capítulo 3, p. 591.

(6) CLAUSEWITZ, Carl von: *Ibidem* libro VIII, capítulo 9, p. 628.

(7) Esparta tenía una población masculina de tan sólo 7.000 adultos. Por contraste, el número de esclavos era de 250.000 hilotas mesenios (cautivos) y de 150.000 hilotas laconios (inferiores).

En todo caso, algunos de los estrategas más importantes de la Historia no albergaron muchas confianzas en la posibilidad de una victoria rápida. Tal vez el más significativo sea Mao Zedong, que afirmó en su obra del año 1938 *Sobre la guerra prolongada* lo siguiente:

«Los defensores de la victoria rápida no se dan cuenta de que la guerra es una competición de fuerza, y que antes de que se produzca un cambio en las fuerzas relativas de los beligerantes no hay base para intentar librar batallas estratégicamente decisivas y acortar la vía hacia la liberación... al final la realidad llegará y arrojará un cubo de agua fría sobre esos charlatanes, mostrándolos como simples veletas que intentan obtener ganancias sin sacrificios» (8).

En opinión de Mao no existe, por tanto, un atajo mágico hacia la victoria, sino un camino difícil para el que se precisa: ganar batallas y reducir las fuerzas del enemigo; movilizar a los obreros, campesinos, hombres de negocios, intelectuales y otros sectores de la población; construir nuevos ejércitos y desarrollar nuevas industrias de guerra; llevar a cabo una campaña internacional de propaganda para asegurar el apoyo exterior y hacer llamamientos a la población enemiga.

El caso extremo de victoria es cuando se logra la rendición incondicional del enemigo, al estilo de lo exigido a las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial, pero también es la situación que demanda una mayor planificación de la posguerra/posconflicto, ya que por lo general conlleva las siguientes actividades, agrupadas en el moderno concepto de *nation building*:

1. Cambio de régimen.
2. Ocupación militar.
3. Juzgar crímenes de guerra.
4. Reeducar a la población derrotada.
5. Implantar un sistema de gobierno democrático.
6. Desarme del país derrotado.

Para alcanzar ese objetivo ilimitado, la receta de Clausewitz se compone de: una fuerza abrumadoramente superior, atacar directamente a las fuerzas enemigas, dirigir el ataque hacia la capital enemiga con objeto de capturarla, y actuar con la máxima velocidad posible (9).

En el caso de Estados Unidos, lo más similar a este planteamiento de Clausewitz lo encontramos en la llamada «doctrina Powell» (10), basada en un principio central: cuando se decide utilizar la fuerza militar, ésta debe ser aplastante y devastadora en hombres y medios, lo que minimizará las bajas propias. Esta doctrina insiste en que Washington

---

(8) Citado por el profesor Baer del *Naval War College* en su conferencia Strategy and Policy Course Themes, agosto de 2005.

(9) CLAUSEWITZ, Carl von: *Ibidem*, libro VIII, capítulo 9, «El plan de una guerra destinada a conducir a la total derrota del enemigo».

(10) Enunciada por el general Colin Powell, consejero de Seguridad Nacional con Reagan (1978-1989), jefe de Estado Mayor de la Defensa con Bush padre (1989-1993) y secretario de Estado con Bush hijo (2001-2005).

no debería lanzar un ataque antes de tener objetivos políticos claros y un plan para retirar a las tropas norteamericanas lo antes posible del campo de batalla (11).

Sin embargo, esta doctrina cayó en desgracia tras el 11 de septiembre de 2001 (11-S), y Estados Unidos pasó a confiar más en su superioridad tecnológica en el marco de la Revolución en los Asuntos Militares de los años noventa y de la posterior «Transformación», impulsada especialmente por el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld. El modo en que América conduciría sus guerras sería:

1. Explotar las vulnerabilidades del enemigo.
2. Aumentar las capacidades desplegadas desde localizaciones ampliamente dispersas.
3. Tomar la iniciativa rápidamente y reducir las opciones del enemigo.
4. Efectos masivos contra los centros de gravedad enemigos (12).

Este modelo se probó con éxito en la operación *Libertad Duradera* en Afganistán (2001), pero demostró ser inadecuado en Irak en 2003. Tal vez a Rumsfeld, Wolfowitz e incluso Paul Bremer III les hubiese venido bien no ya leer los clásicos, sino simplemente haber pedido consejo al entonces compañero de Gabinete de Rumsfeld, el propio Colin Powell, que contempló desde la barrera los eventos, marginado desde el comienzo de las operaciones militares.

#### *Posconflicto, reconstrucción y Nation building*

La Estrategia Militar Nacional de 2004 intentó también abordar el difícil problema de la conducción del posconflicto en la fase de estabilización y reconstrucción, cuya necesidad era más que evidente en la inmediata postguerra iraquí:

«La victoria decisiva requerirá la sincronización e integración de las operaciones principales de combate, de las operaciones de estabilización, y de las principales operaciones interagencias posteriores al conflicto, para establecer las condiciones de estabilidad y seguridad favorables a Estados Unidos los Conceptos de Operaciones Conjuntas para las operaciones principales de combate y para las operaciones de estabilización son complementarios y deben estar plenamente integrados y sincronizados con el planeamiento de la campaña» (13).

Estos objetivos casi ilimitados que incluyen la invasión y posterior reconstrucción de todo un país implican las siguientes acciones: el abordar cambios fundamentales para obtener resultados duraderos; el desarrollo de las operaciones de estabilización durante unos periodos largos; un cambio de régimen político; y una inversión de recursos muy significativa. Ahora bien, cuando los objetivos políticos se fijan del siguiente modo:

«El levantamiento de un Irak libre y autogobernado denegará a los terroristas una base de operaciones, desacreditará su ideología, y estimulará a los reformadores

---

(11) Collin Powell reiteró sus puntos de vista en una entrevista antes de que George W. Bush fuera elegido presidente: «Una vez que se han establecido unos objetivos políticos claros me parece muy sabio tratar de lograrlos de forma contundente si el uso de la fuerza militar es necesario», dijo. «Expulsar al Ejército iraquí de Kuwait, desplazar completamente al Gobierno de Panamá: esto es lo que hicimos con aplastante y contundente fuerza».

(12) *The National Military Strategy of the United States of America*, p. 7, 2004.

(13) *The National Military Strategy of the United States of America*, p. 13, 2004.

de toda la región. Esto será un golpe decisivo al terrorismo en el corazón de su poder, y una victoria para la seguridad de América y del mundo civilizado» (14).

No cabe duda que la gran dificultad radica en la formulación de una estrategia militar aliada con esos ambiciosos y, en mi opinión, en exceso vagos objetivos, tanto más cuando el nivel político de la época interfirió por completo en el proceso de la decisión del nivel militar, muy en particular en la determinación del nivel y la estructura de fuerzas requeridos para llevar a cabo la operación.

Por otra parte, y aunque los pasos a adoptar para esa transición hacia el autogobierno de Irak fueron claramente establecidos, a saber:

1. Transferir la autoridad a un gobierno soberano.
2. Ayudar a establecer la estabilidad y seguridad que requiere la democracia.
3. Continuar reconstruyendo la infraestructura.
4. Tratar de lograr un mayor apoyo internacional.
5. Progresar hacia unas elecciones nacionales libres, que traerán a escena a nuevos líderes respaldados por la población.

Vemos que todos ellos muestran progresos limitados incluso tras casi seis años de ocupación, como consecuencia de una inadecuada determinación de las cinco cuestiones a abordar en la elaboración de la estrategia y de los cuatro factores que determinan el entorno en que se desarrolla, enumerados al principio del análisis.

### **La «guerra total» y el centro de gravedad enemigo**

Por lo que respecta a la interacción entre las fuerzas militares y la población, el general William *Crazy Bill* Sherman fue el impulsor en su campaña de ocupación del estado sureño de Georgia del concepto de «guerra total», hoy en día considerado inaceptable pero cuya aplicación se puede apreciar en muy diversos conflictos en las décadas posteriores a la guerra de Secesión, como el bombardeo de Dresden y las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki, ambas al final de la Segunda Guerra Mundial. El pensamiento de Sherman se resume en sus siguientes afirmaciones:

«La completa destrucción de las carreteras, casas y población de Georgia mutilará sus recursos militares... puedo hacer esta marcha hasta el mar, y doblegar a Georgia... me propongo demostrar la vulnerabilidad del Sur, y hacer sentir a sus habitantes que la guerra y su ruina individual son términos sinónimos.»

Así como el ejército de Ulises S. Grant, luchando contra la Confederación en Virginia, eligió como centro de gravedad del enemigo las fuerzas de Lee, el ejército de Sherman concentró sus esfuerzos en causar los mayores daños posibles a la población civil, siendo los ejércitos confederados de la zona un objetivo secundario. Las siguientes palabras del propio Lee confirman el éxito de dicha estrategia:

«Las desertiones (de tropas de otros estados luchando en Virginia) son muy frecuentes, y hay una buena razón para pensar que son ocasionadas, en gran medi-

---

(14) George W. Bush, 24 de mayo de 2004.

da, por las cartas escritas a los soldados por sus amigos desde sus lugares de origen» (15).

Finamente el Sur abandonó su lucha por la independencia tras cuatro años de sangrientos combates, por las siguientes razones:

1. Derrota militar convencional.
2. Impacto psicológico de la rendición de Lee (líder militar del Sur).
3. Fatiga de la guerra.
4. Perspectiva de una ruina aún mayor.
5. Incierta posibilidad de éxito.
6. Perspectiva de una paz indulgente («sin malicia contra nadie», como anunció Lincoln).

Fue una combinación de factores, pues, lo que indujo al Sur a la rendición, y no un simple revés militar. Un gobierno no debe nunca asumir que la suerte de su país, su entera existencia, depende del resultado de una sola batalla, por muy decisiva que ésta fuera. Incluso después de una derrota, existe siempre la posibilidad de cambiar el signo de la fortuna desarrollando nuevas fuentes de fuerza propia, o aprovechando el debilitamiento que sufren de un modo natural todas las ofensivas a largo plazo, o movilizándolo un nuevo apoyo externo.

Un ejemplo claro es el ocurrido durante la guerra de la Independencia de España contra la ocupación francesa. Cuando Napoleón se puso al frente de los 200.000 hombres de la *Grand Armée* e invadió la Península, logró la destrucción virtual de todas las fuerzas regulares del Ejército español, la captura de Madrid, y la expulsión del Ejército inglés presente en la zona.

Sin embargo, lo que parecía una rápida y decisiva victoria, se convirtió con el tiempo en una pesadilla en la que 400.000 soldados franceses no fueron capaces de aplastar la insurgencia y pacificar las zonas rurales, ni de privar al Ejército británico de Wellington de sus bases en Portugal. Reflexionar sobre ello es necesario cuando estudiamos las siguientes afirmaciones de Osama ben Laden:

«...tenemos experiencia en el uso de las tácticas de guerrillas y de la guerra de desgaste para luchar contra superpoderes tiránicos ya que, en compañía de los *muyaidin*, desangramos a Rusia durante diez años, hasta llevarla a la bancarrota y obligarla a retirarse derrotada... por lo tanto, estamos siguiendo esta política desangrando a América hasta el punto de bancarrota... los *muyaidin* han forzado recientemente a Bush a recurrir a fondos de emergencia para continuar la lucha en Afganistán e Irak, lo que es una evidencia del éxito del plan de desangramiento hasta la bancarrota» (16).

## Las relaciones cívico-militares

Refiriéndonos a la dimensión institucional de la estrategia (intrarrelaciones militares, intrarrelaciones gubernamentales, y relaciones cívico-militares), algunas de las cuestiones que se deben plantear para su estudio sistemático son las siguientes:

---

(15) Carta del general Lee a Zebulon Vance, 24 de febrero de 1865.

(16) Osama ben Laden, 29 de octubre de 2004.

1. La efectividad de las relaciones entre los líderes militares y los gobernantes.
2. La división de tareas entre los líderes políticos y militares en la conducción de las operaciones.
3. Si los líderes políticos pidieron algo a los militares que era imposible de llevar a cabo de un modo efectivo, y si impusieron en general restricciones políticas sobre el uso de la fuerza, y el modo en que reaccionaron los militares ante estas imposiciones.
4. Si los líderes militares proponen operaciones que prometen ser militarmente efectivas pero amenazan con ser políticamente arriesgadas, y la reacción de los políticos.
5. Y, por último, si todos esos balances subvirtieron la subordinación de la estrategia a la política.

Todas estas cuestiones conducen al aspecto clave, especialmente en el caso de regímenes democráticos, de cómo se articulan las relaciones cívico-militares. Sun Tzu ya dedicó parte de *El arte de la guerra* a esta cuestión, afirmando que existen tres formas en que un mandatario puede traer la desgracia sobre su ejército:

1. Cuando, ignorando que su ejército no debe avanzar, ordena un avance o, ignorando que no debe retirarse, ordena una retirada.
2. Cuando, ignorando los asuntos militares, participa en su administración.
3. Cuando, ignorando los problemas del mando, comparte sus responsabilidades (17).

Concluye Sun Tzu que aquel bando que dispone de generales capaces, y que no sufren las interferencias de sus soberanos, saldrá victorioso, y llega aún más allá al afirmar que, en ocasiones, las órdenes del soberano no necesitan ser obedecidas.

En este punto las teorías de Clausewitz difieren notablemente de las de Sun Tzu, ya que en su opinión las líneas principales de la guerra moderna se establecen por los gobiernos; en otras palabras, son puramente políticas y ajenas, por tanto, al ámbito militar:

«La afirmación de que el planear un desarrollo militar debe ser una cuestión sobre la que sólo los militares opinen es inaceptable y puede ser dañina... tiene incluso menos sentido que los teóricos afirmen que todos los medios militares disponibles deben ser puestos a disposición del mando de modo que pueda trazar por su cuenta planes puramente militares para una guerra o una campaña» (18).

Pero Clausewitz también nos advierte de los riesgos implícitos en una excesiva interferencia del nivel político en la elaboración y ejecución de la estrategia militar, en la línea del viejo axioma de que «quien ignora, no puede mandar»:

«Sólo si un estadista intenta que ciertos movimientos y acciones militares produzcan efectos que son ajenos a su naturaleza las decisiones políticas influyen de un modo negativo a las operaciones. Del mismo modo que un hombre que no domina plenamente una lengua extranjera en ocasiones no es capaz de expresarse correctamente, el estadista a menudo da órdenes contrarias al propósito al que se supone sirven. Esto ha ocurrido una y otra vez, lo que demuestra que un cierto conocimiento de los asuntos militares es vital en aquellos a cargo de la política general» (19).

---

(17) SUN TZU: *The Art of War*, capítulo III, p. 81, Oxford University Press, 1963.

(18) CLAUSEWITZ, Carl von: *Ibidem*, p. 607.

(19) CLAUSEWITZ, Carl von: *Ibidem*, p. 608.

## Los sistemas políticos y la conducción de la guerra

De esta dialéctica surge uno de los debates clave, que es si las democracias (o sistemas abiertos) pueden pensar y actuar estratégicamente, dada la obvia subordinación de uno de los lados del triángulo (las fuerzas armadas) con respecto a otro (el gobierno), y la dependencia de este último respecto al tercer lado (el pueblo soberano), al que rinde cuentas por medio de los procesos electorales.

Regresando a la guerra del Peloponeso y a su narrador Thucydides, éste afirmaba en referencia a las decisiones de Atenas que éstas siempre se adoptaban del modo más prudente posible, y lo achacaba al sistema político democrático de la *polis* ateniense, lo que le ha valido la acusación de considerar el sistema autoritario espartano como más adecuado para la toma de decisiones y la conducción de la guerra. La misma cuestión es planteada por Alfred T. Mahan:

«Es todavía una cuestión abierta si un gobierno democrático tendrá la visión, la preocupación por la posición y crédito de la nación, y la voluntad de asegurar su prosperidad con el adecuado gasto en tiempos de paz, todo lo cual es necesario para la preparación militar. Los gobiernos democráticos no son en general favorables a los gastos militares, por necesarios que sean» (20).

Lejos de haber desaparecido, ese debate continúa muy presente hoy en día, y aunque es dudoso que Osama ben Laden haya leído a Thucydides, comparte con él una opinión desfavorable, basada en su propia experiencia, sobre la capacidad de sacrificio de las democracias para afrontar las penalidades de una guerra:

«Creemos que América es mucho más débil que Rusia (recordando la lucha de los años ochenta en Afganistán); y nuestros hermanos que lucharon en Somalia nos dijeron que estaban atónitos contemplando lo débil, impotente y cobarde que es el soldado americano. Tan pronto como 80 soldados americanos fueron asesinados, se escaparon en la oscuridad tan rápido como pudieron» (21).

Sin embargo, y viendo los sacrificios afrontados por Estados Unidos en la conducción de su guerra contra el terrorismo internacional, parecen tener más vigencia las siguientes palabras de sir Winston Churchill, dirigidas a aquellos que dudaban de la implicación americana en la Segunda Guerra Mundial:

«Los necios –y había muchos, y no sólo en los países enemigos– pueden despreciar la fuerza de Estados Unidos. Algunos decían que eran blandos, otros que nunca se unirían. Se mantendrían en la distancia. Nunca se enzarzarían en la lucha. Nunca resistirían el derramamiento de sangre. Su democracia y su sistema de elecciones periódicas paralizarían su esfuerzo de guerra. Pero yo he estudiado la guerra civil americana, luchada hasta el último extremo... Estados Unidos son como una gigantesca caldera. Una vez que el fuego ha sido encendido bajo ella no hay límite a la potencia que puede generar.»

---

(20) MAHAN, Alfred Thayer: *The influence of sea power upon history*, p. 67, Dover Publications Inc., 1987.

(21) Ben Laden se refiere al episodio conocido por «Batalla de Mogadiscio», librada en la capital somalí el 3 de octubre de 1993, cuando fuerzas especiales de Estados Unidos intentaron capturar a un lugarteniente del señor de la guerra Mohamed Farrah Aidid, con el resultado de 18 (y no 80) soldados muertos.

De hecho, la situación anormal se produce cuando el gobierno, normalmente en un régimen autoritario, se convierte en el lado del triángulo en el que radica la «violencia básica, odio y enemistad» de la «trinidad», en lugar de que esos sentimientos residan en el pueblo que se intenta movilizar para la lucha. Esta característica es observable en la Alemania de Hitler, pero también está muy presente en Al Qaeda, sus líderes, con su objetivo declarado de establecer un califato panislámico en colaboración con otros grupos islamistas radicales. Obsérvese lo básico de los sentimientos contenidos en la declaración de *yihad* de Ben Laden:

«Asesinar a los americanos y sus aliados, tanto a civiles como a militares, es un deber individual para todo musulmán que sea capaz, en cualquier país que sea posible, hasta que la mezquita de *Aqsa* (en Jerusalén) y la mezquita de *Haram* (en La Meca) sean liberadas de sus garras y hasta que sus ejércitos, destruidos y rotos, salgan de todas las tierras del islam, incapaces de amenazar a ningún musulmán.»

Una vez repasada toda esta serie de conceptos teóricos, pasemos a aplicar el marco teorizador definido al principio de este artículo a los principales casos históricos de estudio, extrayendo de cada tema las lecciones aplicables a la actual lucha contra el terrorismo internacional extremista.

## Los fallos de alineación entre la política y la estrategia militar

De las cuestiones a abordar en la elaboración de la estrategia militar, su alineamiento con los objetivos establecidos por el nivel político es la más importante de todas ellas, ya que la falta de sintonía entre ambos es el camino más directo a la derrota, incluso antes de entrar en contacto con el enemigo. Los modelos de alineación errónea son múltiples, y sus ejemplos se pueden reconocer en los principales casos históricos:

1. *El uso de medios militares inadecuados para conseguir el resultado político deseado.* El ejemplo clásico es el del Reino Unido durante la guerra de la Independencia americana. Una variante del modelo es cuando el modo en que se usa la fuerza militar puede generar efectos políticos contraproducentes. Algunos ejemplos serían la actuación de Estados Unidos en Vietnam, de Gran Bretaña en Irlanda, y de Francia en Argelia.
2. *La estrategia arrastra a la política o el concepto militar de victoria se superpone al concepto político de victoria.* El ejemplo por excelencia es la actuación del general MacArthur en la guerra de Corea, que llevó a su destitución por el presidente Truman. Una variante es la llamada «tactificación» de la estrategia, que se produce cuando las capacidades existentes generan por sí mismas las misiones, y no al revés.
3. *La política es tan abstracta, amorfa o ambigua que es difícil alinear la estrategia.* El ejemplo claro es la actitud idealista del presidente Wilson durante la participación de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial y sus intentos de crear un nuevo orden internacional en la posguerra.
4. *Las políticas pueden ser tan expansionistas y/o los objetivos políticos tan ambiciosos que pueden crear demasiados enemigos y exceder las capacidades militares.* Los ejemplos claros son los de Napoleón, Alemania en la Primera Guerra Mundial, y las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial.



5. *Las limitaciones impuestas por la política para el uso de la fuerza son tan restrictivas que hacen improbable alcanzar la victoria.* El ejemplo por excelencia es la actuación de Estados Unidos en la guerra de Vietnam, pero también la de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo en el año 1999, que estuvo muy próxima al fracaso.
6. *Los riesgos de expandir el uso de la fuerza.* (Intervención de una tercera parte, posible uso de armas de destrucción masiva, ruptura de la coalición propia, surgimiento de una insurgencia) *exceden las posibles recompensas.* El mejor ejemplo de «ir demasiado lejos» fue la invasión del territorio de Corea del Norte, hasta casi alcanzar la frontera china, en el año 1950.
7. *Los costes de la acción militar exceden el valor del objeto perseguido.* Entendiendo por costes la magnitud y duración, o bien el número de bajas, los costes económicos y el daño político. El ejemplo histórico que mejor se ajusta a este patrón es la Primera Guerra Mundial, incluso para las potencias vencedoras como Gran Bretaña.
8. *La existencia de teorías de victoria mal concebidas.* Con asunciones falsas sobre como las operaciones militares se traducirán en objetivos políticos. Este caso es el más común y reconocible en todos los casos históricos, desde la guerra del Peloponeso a la invasión de Irak.

### **Los posibles fallos de alineación entre la política y la estrategia militar en la conducción de la GWOT**

Todos los modelos de falta de sintonía entre la estrategia militar y la política pueden y deben ser estudiados en la conducción de la Guerra Global Contra el Terrorismo (GWOT en su acrónimo anglosajón), al ser de aplicación lo enunciado en el apartado anterior punto por punto:

1. Debe valorarse en la conducción de la GWOT en que medida las acciones militares puedan aumentar el reclutamiento de organizaciones radicales islámicas.
2. El poner el énfasis en la acción militar ha eclipsado el debate sobre el estado final deseado, tanto en Afganistán como en Irak, y ha marginado a los otros componentes clave (no militares) de la GWOT como un todo.
3. Cabe preguntarse si la estrategia militar para la conducción de la GWOT puede alinearse con objetivos políticos tan amplios como: «librar al mundo del terrorismo, derrotar la ideología *yihadista* y llevar a cabo la transformación política del mundo árabe» (políticas producto de la sobredosis de neoconservadurismo del año 2002).
4. La conducción de demasiadas guerras y operaciones de estabilización y reconstrucción, como parte de la GWOT, pueden agotar las capacidades de las fuerzas militares norteamericanas, alienar a naciones que inicialmente apoyaban a Estados Unidos e incitar a otros poderes a realizar sus propias guerras preventivas.
5. Existen restricciones políticas para el uso de la fuerza contra los terroristas y quienes les apoyan cuando encuentran santuario en Estados supuestamente amigos, como los talibán y Al Qaeda en las zonas tribales de Pakistán.
6. El elegir, para Irak, un cambio de régimen frente a las opciones menos ambiciosas de contención y desarme del país.
7. El valor del objeto es mucho mayor en la GWOT que en todos los conflictos librados por Estados Unidos en el periodo 1950-1999, pero incluso así si Estados Unidos se

obsesiona en garantizar su propia seguridad frente a un ataque terrorista pueden sufrir graves daños colaterales, como minar las alianzas y las estructuras internacionales, como la Organización de Naciones Unidas, cuyo desarrollo fue uno de los grandes logros del siglo XX.

## La inteligencia en la elaboración de la estrategia

La utilidad de la inteligencia en la elaboración de la estrategia ha sido un permanente tema de debate, con un bando que podríamos denominar «pesimista», y que estaría caracterizado por el pensamiento de Clausewitz (22) y de la mayoría de los estrategas pasados y presentes, y otro «optimista» representado por Sun Tzu y los actuales teóricos de la «superioridad de la información». Aunque no cabe duda de que estos últimos parecen estar más de actualidad en el entorno estratégico después del 11-S, no conviene pasar por alto los puntos de vista de los primeros.

La principal información que nos puede proporcionar una inteligencia adecuada en el nivel estratégico es la siguiente:

1. Cuáles son las intenciones del enemigo.
2. Cuáles son los medios y dónde están las fuerzas del enemigo.
3. El modo en que luchará el enemigo y su efectividad.
4. Cuál es la motivación del enemigo para continuar la lucha.
5. Cómo es el proceso de la elaboración de su política y su estrategia, y cómo puede influir en la terminación del conflicto.
6. En caso de desintegración del régimen político del enemigo, cómo responderá la población a los acuerdos de posguerra y a una posible ocupación.

Tratando de identificar una constante histórica en el ámbito de la inteligencia, vemos que en los ejemplos anteriores al siglo XX los contendientes eran próximos culturalmente y/o geográficamente, y tenían una larga experiencia de interacción entre ellos, pero aún así casi siempre uno de los bandos malinterpretó al otro, en especial en lo referido a los aspectos más intangibles a evaluar de entre los enumerados.

Ya en el siglo XX, y particularizando en Estados Unidos y sus guerras a partir de 1941 con enemigos no-occidentales, en cada caso se produjeron grandes fallos de la inteligencia norteamericana, a menudo en todos los aspectos a los que debe dar respuesta la cuestión básica de «¿qué necesitamos saber?». Aunque, por otra parte, sus enemigos no se han librado de cometer errores de bulto ya que, por ejemplo, en cada caso de agresión entre los años 1975 y 2001 que arrastró a Estados Unidos a un conflicto se produjo una valoración errónea de cual sería la respuesta norteamericana.

No cabe duda de que la revolución tecnológica del siglo XX ha representado el principal motor de la evolución de la inteligencia: Inteligencia de Señales (SIGINT), criptoanálisis, plataformas ISR (*Identification, Surveillance and Reconnaissance*) basadas en aeronaves, radar, sónar, proceso de la información mediante ordenadores, imaginería satélite desde el espacio, todo tipo de sensores más y más sofisticados.

---

(22) «Muchos de los informes de inteligencia en la guerra son contradictorios, incluso más son falsos, y la mayoría no son del todo ciertos», CLAUSEWITZ, Carl von: *Ibidem*, libro I, capítulo 5, p. 117.

Y sin embargo, la nación líder en este aspecto (Estados Unidos), ha comenzado cada una de las guerras que ha sostenido a lo largo del siglo XX (incluyendo la GWOT) sufriendo la sorpresa estratégica del ataque inicial del enemigo: las fuerzas enemigas y sus medios no fueron localizados y seguidos; la inteligencia obtenida no se abrió paso a través de la burocracia presente en el proceso de la decisión; o bien las ideas preconcebidas de los que tenían que tomar decisiones prevalecieron sobre la nueva información obtenida. En resumen, a los conceptos de Clausewitz de la «niebla de la guerra» y de la «fricción» en el campo de batalla se unieron los producidos por los modernos Estados y sus burocracias.

Ciñéndonos al caso práctico de la GWOT, los terroristas son conscientes de la superioridad tecnológica de su enemigo y de sus medios de obtención de inteligencia (por ejemplo, mediante la interceptación de sus comunicaciones), por lo que se readapta operando en pequeñas células y refugiándose en «santuarios» seguros, tratando de hacerse invulnerables frente a unos medios ISR altamente tecnificados que pierden así mucho del valor que tendrían en la lucha contra un actor estatal.

La dificultad de conocer al enemigo nos retrotrae a las palabras de Sun Tzu recogidas al principio de este análisis, y a lo fundamental de la Inteligencia Humana (HUMINT) en este tipo de conflictos: es de la máxima importancia tanto la infiltración de agentes en Al Qaeda y sus franquicias como la formación de expertos con los conocimientos culturales suficientes para evaluar la información obtenida, siempre teniendo en cuenta que la HUMINT es más susceptible de manipulación que la información puramente técnica.

### **El análisis y el planeamiento en la elaboración de la estrategia**

Incluso la más eficaz de las inteligencias siempre dejará lagunas de información entre lo que conocemos y lo que debemos conocer, lo que obligará a formular hipótesis como parte del planeamiento. Los principales puntos a valorar son: identificar los puntos fuertes y las debilidades (propias y del enemigo) determinar qué se debe atacar del bando enemigo, las vulnerabilidades críticas propias para protegerlas frente a un ataque, el papel de la interacción entre los dos bandos, y anticipar la naturaleza de la guerra en sus dimensiones militar y política.

En el ejemplo práctico de la GWOT, éstos son algunos de los factores a considerar:

1. El enemigo principal no es un Estado.
2. La importancia de las capacidades militares convencionales de Estados Unidos y los modos de operar tradicionales es limitada.
3. Las fortalezas no-militares de Estados Unidos (sociedad libre e integración y apertura al mundo) se han convertido en una fuente de debilidad en este conflicto, dificultando la defensa.
4. Al Qaeda tiene pocos puntos fuertes tangibles, pero también tiene pocas debilidades que puedan ser aprovechadas.
5. El terrorismo internacional basa su capacidad destructiva (y su comunicación estratégica) en los productos de la capacidad tecnológica de su enemigo.
6. Los puntos fuertes intangibles del enemigo están basados en las pasiones del mundo musulmán, cuyas dinámicas son difíciles de evaluar e intentar alterar.

7. La interacción en este caso es especialmente difícil de predecir, siendo la clave saber que bando evitará que las acciones propias contribuyan a su derrota.

Llegados a este punto, y buscando consejo en los clásicos para el planeamiento de la guerra, encontramos dos modelos en gran parte contrapuestos:

1. El de Clausewitz, que recomienda identificar el Centro de Gravedad (CoG) del enemigo, y concentrarse en atacarlo.
2. El de Sun Tzu, que recomienda, por este orden, atacar la estrategia del enemigo, sus alianzas, su ejército, sus ciudades y, por último, su sociedad.

Inicialmente, las teorías de Clausewitz son mucho más adecuadas para un enemigo de un potencial similar y para conflictos simétricos, en sintonía con la época en que fueron enunciadas (las grandes campañas napoleónicas), mientras que las de Sun Tzu son mejores para un enemigo relativamente débil y un conflicto asimétrico (y por tanto para la GWOT), o bien para casos como el de la guerra fría, en los que no llega a producirse un choque militar abierto entre los bandos.

Cuando hay que decidir que concepto utilizar contra Al Qaeda, las preguntas a hacerse van desde como atacar a una red dispersa, si hay un atajo hacia la victoria, distinto de acabar uno por uno con sus líderes y celdas, hasta como también limitar su capacidad de reclutamiento.

Identificando los puntos fuertes tangibles del enemigo, el posible CoG sería el liderazgo, en particular Ben Laden y Al-Zawahiri, y un punto a atacar son las alianzas de la organización, como sus grupos afiliados, Estados «gamberros» (*rogue States*), y Estados fallidos que sirven como santuario y proporcionan la infraestructura necesaria a los terroristas. Estas medidas pueden reducir la probabilidad de un ataque terrorista catastrófico, pero no previenen ataques menores o el reclutamiento de nuevos terroristas.

Por lo tanto, y tras abordar estas primeras medidas que podríamos denominar como urgentes, lo más adecuado parece seguir el consejo de Sun Tzu y atacar la estrategia enemiga, intentando inducirles a ejecutar acciones que contribuyan a su derrota, y desarrollando también líneas de acción propias para la fuerza militar que puedan contribuir, de un modo positivo, a cambiar las dinámicas de la cultura política musulmana, y por tanto que no dañen la contribución a la victoria final de los componentes no-militares de la estrategia.

## La interacción con el enemigo y la adaptación

Es bien sabido que ni el mejor de los planes mantiene su plena vigencia tras el primer contacto con el enemigo, por lo que la capacidad de adaptación a unas circunstancias cambiantes se constituye en uno de los factores claves de éxito a la hora de mantener actualizada la estrategia militar (23), ya que las realidades en tiempo de guerra pueden

---

(23) Lo ideal es un estratega que combine tanto el planeamiento racional con la improvisación adaptativa. El profesor del *Naval War College* B. A. Lee, en su conferencia *Strategic Themes from Past to Present*, octubre de 2005, cita como ejemplos a Franklin Delano Roosevelt y sus mandos navales, en el caso de la Segunda Guerra Mundial, y a Mao Zedong y Lin Piao en la guerra civil china.

ser muy distintas a la evaluación realizada sobre la naturaleza de la guerra antes del comienzo del conflicto, y las dinámicas de interacción imprevistas pueden afectar al planeamiento del nivel estratégico.

En los casos de estudio históricos es fácil identificar puntos de inflexión, transiciones de fase y otras circunstancias bajo las cuales los estrategas precisaron ser, además de planeadores racionales, improvisadores con una gran capacidad de adaptación:

1. *Cuando el plan se derrumba una vez en contacto con el enemigo*: el general alemán Moltke el Joven falló la prueba en el año 1914, cuando la versión modificada del *Plan Schlieffen* de invasión de Francia se topó con una resistencia mayor de la esperada en el *Marne*.
2. *Cuando la doctrina militar en vigor demuestra ser inadecuada*: George Washington cambió sus tácticas tras los reveses del año 1776, cuando se vio obligado a evacuar Nueva York; sin embargo, el general Westmoreland demostró una clara falta de adaptabilidad ante el fracaso de su estrategia militar en Vietnam (1966-1967).
3. *Cuando el enemigo tiene capacidades asimétricas*: algo clave en la conducción de la GWOT.

Desarrollando este último punto, tal vez los mejores ejemplos históricos de conflicto asimétrico se encuentren en la guerra del Peloponeso, en la que vemos como una potencia marítima como Atenas sufrió las derrotas decisivas precisamente en los combates navales de la bahía de Siracusa y en Egospótamos frente a Esparta. La clave fue que la liga del Peloponeso fue capaz enfrentarse a la liga Delia en su propio dominio y nivel, pero en unas condiciones que le favorecían.

En el caso de la GWOT, se trata de operar contra células terroristas en santuarios lejanos, con el problema militar clave de localizar y atacar en poco tiempo a blancos humanos con una gran movilidad, y que se refugian entre la población local, evitando que los posibles daños colaterales generen nuevos reclutas para la causa de la *yihad*. Para ello, y como ya se resaltó, juega un papel clave la HUMINT y las ventajas tecnológicas.

Unos de los momentos clave para readaptar las estrategias son las llamadas «transiciones de fase», ejemplos de las cuales son:

1. Para las fuerzas terrestres en una guerra convencional el paso de la ofensiva a la defensiva o viceversa (como tuvieron que hacer ambos bandos en la guerra de Corea).
2. Para las fuerzas terrestres en una guerra no-convencional, en el caso de la insurgencia la transición de las operaciones de guerrilla a las operaciones convencionales (el comienzo de la «fase III» identificada por Mao), y en el caso de ejércitos regulares, la transición de las operaciones convencionales a las de estabilidad y reconstrucción (paso de la fase III a la fase IV de las operaciones, como en Irak en abril de 2003).
3. Para las fuerzas aéreas, la sucesión de fases entre establecer superioridad aérea, iniciar el bombardeo estratégico, y también conducir operaciones de apoyo a las fuerzas terrestres.

En ocasiones, la adaptación a las circunstancias cambiantes puede demandar la apertura de un nuevo teatro de operaciones, algo que siempre tendrá un impacto crucial en el resultado de la contienda. En este aspecto los teóricos de la estrategia adoptan distintas posturas; así por ejemplo, mientras Clausewitz rechaza las operaciones que des-

vien recursos del teatro principal, Colbert alaba las ventajas de abrir un escenario periférico o secundario.

Los ejemplos históricos son, de nuevo, múltiples, e incluyen casos en que las consecuencias de abrir un frente secundario fueron catastróficas (la expedición ateniense a Sicilia en la guerra del Peloponeso, el desembarco en Gallípoli durante la Primera Guerra Mundial, la invasión alemana de la Unión Soviética en la Segunda Guerra Mundial), y también aquellos en que el resultado fue positivo (el teatro del Sur en la guerra de la Independencia de Estados Unidos, la campaña británica en la península Ibérica contra Napoleón, la conquista del norte de África e Italia por los aliados en la Segunda Guerra Mundial).

Así pues, la falta de una norma fija obliga a realizar un análisis en los niveles político, estratégico y operacional, a la hora de decidir cuándo y dónde abrir un nuevo teatro de operaciones. Los principales aspectos a considerar son los siguientes:

1. Si en el nuevo teatro, se va a combatir al mismo enemigo o se luchará contra uno nuevo.
2. Valorar las perspectivas de éxito operacional, los posibles riesgos y costes, y evaluar el entorno, en lo referido a la facilidad de acceso y la disponibilidad de fuerzas locales amigas y competentes.
3. Analizar la importancia estratégica del nuevo teatro en relación al conflicto general, en términos de daños infringidos al enemigo, ventajas posicionales, acceso a nuevos recursos, efectos políticos y psicológicos sobre las coaliciones, y la posibilidad de atraer al enemigo a una trampa fatal.
4. Si los posibles costes superan a los posibles beneficios, tomar en consideración los escenarios alternativos en caso de no abrir ese nuevo teatro.
5. Incluso si los posibles beneficios superan a los posibles costes, tomar en consideración los «costes de oportunidad».

## La terminación de la guerra

Esta fase comienza cuando el bando ganador tiene a su alcance la victoria, pero se debe planificar mucho antes de que se llegue a ese punto. Según Liddell Hart «el objeto de la guerra es alcanzar una la paz mejor»; puestos a interpretar que significa «mejor» en la frase, podríamos igualarlo a «favorable más duradera».

El segundo término, la durabilidad, es un reto especialmente importante. De acuerdo con Clausewitz, «en la guerra el resultado es nunca final» (24), pero en todo caso el bando ganador tiene que procurar que el resultado sea lo más definitivo posible. Los puntos clave a considerar son:

1. ¿Cómo de lejos debe llegar la acción militar de los vencedores antes de cesar las hostilidades? (25).

---

(24) CLAUSEWITZ, Carl von: *Ibidem*, p. 80.

(25) Ejemplos: Japón en el año 1905, los aliados en los años 1918 y 1945, las fuerzas de Naciones Unidas en Corea en 1950-1951, la coalición anti Sadam en el año 1991.

2. ¿Qué demandas políticas específicas debe realizar el bando vencedor en las conversaciones de paz? (26).
3. ¿Cómo asegurar e implantar la paz una vez lograda?

Las dos primeras cuestiones deben ser consideradas en conjunto, ya que a mayores demandas exigidas en la mesa de negociación, mayor capacidad de influencia (en términos de superioridad militar) se necesita; además, esa capacidad de influir no sólo debe ser sobre los adversarios sino también, y en caso de la existencia de una coalición, sobre los propios aliados y terceras partes.

Con respecto a cuán lejos llegar en una situación de superioridad militar, la clave está en mantener el balance entre no sobrepasar el denominado «punto culminante de victoria» y el llegar lo suficientemente lejos como para lograr un acuerdo de paz lo más favorable y duradero posible.

Para mantener ese balance, se debe tomar en consideración el hecho de que cuanto más lejos se pretenda llegar y cuanta más influencia se intente ejercer, el posible coste a pagar aumenta (Corea año 1950). Pero por otra parte, si se para antes de tiempo se corre el riesgo de lograr una paz menos duradera (Primera Guerra Mundial en 1918, guerra del Golfo en 1991). De nuevo Clausewitz nos da un consejo claro: «no se debe dar el primer paso si haber tomado en consideración el último».

Con respecto a las restantes dos preguntas, es difícil saber si el alcanzar una paz duradera requiere el desmantelamiento del régimen político enemigo que causó el inicio del conflicto. Si el objetivo político es limitado, probablemente sea necesaria una política posterior de contención sobre el régimen enemigo (como la ejercida sobre Irak en el periodo 1991-2003). Si, por el contrario, el objetivo político es ilimitado (lo que implica un cambio de régimen), probablemente sea necesaria la ocupación del país derrotado y su reconstrucción (como en Alemania y Japón tras la Segunda Guerra Mundial y en Irak en 2003).

Para el caso de la contención, ésta será más fácil si se cuenta con aliados locales y existe una clara amenaza militar sobre ellos por parte de la potencia derrotada (el caso de Corea del Sur *versus* Corea del Norte). Sin embargo, la cuestión se complica cuando la contención se basa en una amplia coalición internacional y en la adopción de sanciones económicas y de desarme, y el bando derrotado no representa una clara amenaza en el momento (el caso de Estados Unidos *versus* Irak tras 1991). El escenario más positivo sería aquel en que la potencia derrotada haya quedado tan dañada que pueda ser reintegrada más tarde o más temprano en la comunidad internacional, mientras que el más negativo sería aquel en el que la población propia haya acabado tan agotada y desilusionada por el conflicto que no apoye la contención del enemigo derrotado y tienda al aislacionismo (el caso Estados Unidos *versus* Alemania tras el año 1918).

Para el caso de la ocupación, cuanto inferior sea en duración y destrucción la fase convencional de las operaciones militares, más probable es el surgimiento de una insurgencia en la posguerra. Ante esta perspectiva, se debe establecer inmediatamente una

---

(26) El ejemplo por excelencia es el de Japón en el año 1905, que tuvo que renunciar por el Tratado de Portsmouth a la zona norte de la isla de Sajalin y a la indemnización económica que esperaba obtener de Rusia, dado que había llegado financieramente exhausto a la mesa de negociaciones.

amplia presencia política y militar para evitar vacíos de poder que los insurgentes puedan ocupar y aprovechar. Las claves para lograrlo son, en el ámbito político:

1. Encontrar aliados locales que se alineen con tus intereses y que sean capaces de atraer una base política amplia en la población local.
2. Discriminar a quienes purgar de entre la antigua élite y a quienes se puede aprovechar en el nuevo escenario.
3. Entender la historia, la cultura y la sociedad del país ocupado (27).

A las que cabe añadir, en el plano de la estrategia militar:

1. Proteger a los colaboradores políticos, sus agentes locales, y también a otros potenciales colaboradores.
2. Usar la fuerza militar contra los insurgentes a tiempo y discriminadamente, evitando en la medida de lo posible los daños colaterales de la población.
3. Controlar los accesos en fronteras y zonas clave.

La conclusión es que la magnitud y duración de la ocupación militar deben estar en consonancia con los objetivos políticos: el enfoque pragmático frente al enfoque de la reconstrucción.

## **El entorno en la elaboración de la estrategia militar**

Abordando el segundo grupo de factores que determinan la elaboración de la estrategia militar, los relacionados con el entorno, la primera consideración a realizar es que aún siendo en su mayoría no-militares, condicionan el proceso y pueden conducir, en caso de ser mal gestionados, a un fallo estratégico, mientras que si son adecuadamente aprovechados pueden ser fuentes de poder y cohesión que mejoren o incluso determinen las posibilidades de éxito.

Antes de comenzar, conviene hacer una clasificación de los tipos de conflicto en función de su magnitud, lo que a su vez condicionará el estudio del entorno en que se desarrollan:

1. Grandes guerras: los intereses en juego son de una importancia capital, se desarrollan en múltiples teatros, son prolongadas en el tiempo, y normalmente son guerras entre Estados que forman coaliciones internacionales (como la guerra del Peloponeso, las guerras napoleónicas, ambas guerras mundiales, y también la guerra fría).
2. Guerras regionales: los intereses en juego son menores (normalmente se ciñen a objetivos limitados), son conflictos inter Estados en los que normalmente no intervienen terceras partes, y se desarrollan en un solo teatro o región (como la guerra ruso-japonesa, la guerra de Corea, y las tres guerras del golfo Pérsico).

---

(27) Es fácil identificar estas consideraciones como lecciones duramente aprendidas tras la invasión de Irak de 2003. Con respecto a la primera, Estados Unidos confió demasiado en el exilio iraquí, sin valorar que sus líderes eran desconocidos para la población local y tenían una capacidad de influencia nula. Con respecto a la segunda, el embajador Paul Bremer III prohibió toda actividad pública de los miembros del Partido Baaz, incluyendo cargos de bajo nivel y con funciones meramente técnicas. Con respecto a la tercera, la carencia de «cultural awareness» sobre el país por parte de la autoridad provisional de la coalición fue más que evidente.



3. Insurgencias: guerras que implican a un actor no-estatal que busca el derrocamiento o la secesión de un sistema político establecido y la formación de un nuevo Estado (como la guerra de la Independencia de Estados Unidos, la guerra civil china, la guerra de Argelia, y la guerra de Vietnam).

Estos tres grupos pueden solaparse, ya que un conflicto puede comenzar siendo de un tipo y evolucionar hacia otro, y se pueden desarrollar guerras menores dentro de una guerra mayor, como ocurre en la compleja guerra global contra el terrorismo puesta en marcha por Estados Unidos tras el 11-S, y como ocurrió en el caso de la guerra de Vietnam, en la que se desarrolló un conflicto civil (intravietnamita, incluyendo al Vietcong), en el marco de un conflicto regional (Estados Unidos contra Vietnam del Norte), y todo ello condicionado por la pugna a nivel planetario entre bloques, propia de la guerra fría.

En general, un poder global debe estar preparado para combatir cualquiera de los tres tipos de guerra en cualquier momento. Aunque las restricciones materiales puedan hacer imposible, incluso para Estados Unidos, tener alistadas la totalidad de las capacidades militares adecuadas para los tres tipos de conflicto, y existan límites comprensibles en la versatilidad el adiestramiento de las fuerzas, no existe excusa para descuidar la preparación intelectual y doctrinal para todos ellos.

### **Las claves del éxito en las «grandes guerras»**

En general, del estudio histórico de los grandes conflictos se desprende que el bando ganador formaba una coalición más cohesionada, hizo un mejor trabajo desarrollando e integrando los diversos instrumentos de la guerra, se produjo una desastrosa superextensión estratégica por parte del bando perdedor (conducente a una autoderrota) o hubo una importante superioridad material por parte del bando vencedor (especialmente cierto en el siglo XX).

Como elementos cohesionadores de las coaliciones, se pueden destacar: que el enemigo principal sea el mismo para todos los miembros (como Alemania para los aliados en la Segunda Guerra Mundial), que exista un objetivo político común o al menos una sensación colectiva de perseguir un mismo propósito (posibilitado o mejorado por las cumbres políticas), que se logre una adecuada coordinación estratégica (posibilitado o mejorado por el establecimiento de estados mayores combinados para el planeamiento), que se comparta la carga (es especial, el flujo de recursos económicos desde los aliados más ricos a los más necesitados), y que haya un adecuado control y balance en la persecución de intereses secundarios (la llamada «segunda cara» de las coaliciones).

Como elementos de superioridad material, se pueden destacar: el flujo de recursos y el reparto de cargas de acuerdo con las posibilidades comparadas internas de la coalición, la capacidad de atacar efectivamente la base material del otro bando y superar los ataques y restricciones contra la economía propia, la adopción de decisiones inteligentes por parte de los gobiernos a la hora de asignar recursos, la habilidad de sortear las restricciones financieras, y la movilización económica de la población y de otros factores de producción como la innovación tecnológica.

## Las claves del éxito en las «guerras regionales»

En general, del estudio histórico de los conflictos a nivel regional se desprende que el bando ganador fue capaz de aislar al adversario (como Japón en el año 1904, pero condicionado por un entorno internacional favorable y de un conocimiento profundo de los actores en liza), de calibrar cuidadosamente los objetivos políticos para prevenir la intervención de nuevos actores o cualquier otro daño colateral (como la intervención china en Corea en el año 1950), mantener a los líderes militares bajo control del nivel político (lo que no se hizo con MacArthur en Corea), aprovechar la posibilidad de una victoria decisiva rápida (como la del golfo Pérsico en 1991), saber cuando detenerse en base al concepto político (y no militar) de la victoria buscada, y saber gestionar las pasiones de la opinión pública y educar su cultura estratégica en el carácter limitado del conflicto.

Es en este tipo de guerras en las que las relaciones cívico-militares anteriormente estudiadas juegan un papel más relevante, siendo los potenciales elementos de conflicto:

1. La insubordinación del poder militar.
2. El choque de personalidades y de estilos de operar (los políticos prefieren una mayor flexibilidad frente a los militares que esperan una guía detallada).
3. La falta de claridad o de constancia en la guía política.
4. Las diferencias entre lo que unos consideran «un control político adecuado» y lo que otros entienden como «una microgestión inadecuada».
5. La diferente concepción de lo que significa la victoria.

## Las claves del éxito en la lucha contra las insurgencias

En el último de los casos, la lucha antiinsurgencia, los elementos clave son aislar a los insurgentes y atacar a sus alianzas, proteger el «triángulo» propio «clausewitziano» frente al desafío insurgente (que normalmente busca desgastar a las autoridades por medio de la prolongación temporal del conflicto), conocer al enemigo (con un papel básico de la inteligencia) y atacar su estrategia en diferentes fases (siendo creativos en los juegos de interacción que induzcan al enemigo a cometer fallos), y ser capaces de hacer que el tiempo juegue a nuestro favor, privando así a la insurgencia de uno de sus puntos fuertes.

Es en este tipo de guerras en las que la dimensión social de la estrategia juega un papel más relevante, siendo los principales puntos a considerar para lograr la adhesión de la población local:

1. En estos casos ambos bandos obtienen combatientes, recursos económicos e inteligencia del mismo *pool* de población.
2. Se precisan agentes políticos que actúen en interés de la causa general y tengan algo importante que ofrecer a cambio de la adhesión de la población.
3. Estructurar las llamadas «opciones de participación» de la población, con un adecuado balance entre la coerción ejercida y el uso indiscriminado de la fuerza militar.
4. Dar la impresión de que se está alcanzado un éxito a nivel estratégico por medio de la obtención de objetivos parciales y acumulativos, dada la mutua interrelación entre el apoyo popular y la percepción del éxito estratégico.

## El caso particular de la GWOT

La lucha global contra el terrorismo comenzada por Estados Unidos tras los acontecimientos del 11-S se está configurando, con el paso del tiempo, como una serie de conflictos menores en escenarios diversos, y todo ello en el marco de una guerra mucho más general y de alcance planetario, lo que le hace ser similar en cierto modo a la guerra fría.

Por otra parte, la GWOT ha supuesto para Estados Unidos distintos modelos de intervención, desde el apoyo a una insurgencia (la Liga Norte) para derribar al poder establecido (el régimen talibán) en Afganistán, al apoyo al Gobierno de un país (las Filipinas) en su lucha contra una insurgencia fundamentalista islámica (en la isla de Mindanao), pasando por el enfrentamiento directo de las tropas norteamericanas contra una insurgencia tenaz, como la surgida en Irak tras la invasión de 2003.

Con respecto a esta última intervención, y dejando a un lado su más que discutible consideración como parte de la GWOT, en su fase III o de operaciones puramente militares contra el régimen de Sadam Husein fue un claro modelo de guerra de las que hemos denominado de alcance regional. E incluso, y si Al Qaeda hubiese hecho progresos hacia su grandioso objetivo de crear un nuevo califato radical islámico que llegara a disponer de armas de destrucción masiva, se podría haber llegado a nueva guerra fría similar a la del siglo XX o incluso a un conflicto similar en dimensiones a las dos guerras mundiales.

Con todo, Al Qaeda representa un gran reto por su carácter de insurgencia transnacional y sus especiales características, que incluyen:

1. Objetivos: mucho más ambiciosos que alcanzar el poder en un Estado luchando contra un gobierno establecido (en este sentido tiene una cierta similitud con la insurgencias comunistas durante la guerra fría, unidas igualmente a un movimiento ideológico transnacional).
2. Organización: por contraste con insurgencias de corte maoísta, concentradas en áreas geográficas concretas fuertemente controladas por una organización jerarquizada, Al Qaeda es una red difusa que se extiende por gran parte del globo.
3. Movilización política: no se confía exclusivamente en la labor proselitista de sus componentes y en los contactos cara a cara, sino que se difunde en redes de mezquitas y escuelas coránicas (*madrassas*) y saca partido de las modernas tecnologías de la información.
4. Estrategia militar: el terrorismo no es una simple táctica que forme parte de un repertorio operacional más amplio, sino que se constituye en la línea de acción primaria de la organización.
5. Teoría de victoria: no se basa en el desarrollo secuencial de estructuras de poder, sino en una serie de golpes al enemigo de carácter esporádico pero catalizadores de un gran impacto psicológico, económico y político.

## Conclusiones

Aunque es cierto que en muchos casos los fracasos militares más sonados han sido causados porque los responsables de la elaboración de la estrategia han dedicado más esfuerzos a extraer consecuencias del conflicto inmediatamente anterior (lo que se cono-

ce por «prepararse para ganar la última guerra»), en lugar de tener la necesaria visión prospectiva para estimar cuáles serían las condiciones en que se desarrollaría el conflicto futuro, ello no quiere decir que la transformación del arte militar se deba hacer partiendo permanentemente de cero, ignorando las teorías de los clásicos y despreciando el estudio de los casos históricos más relevantes.

Considero, pues, de la mayor importancia la combinación del estudio de las teorías de la guerra y de los casos históricos, para proporcionar un marco conceptual de referencia que sirve para analizar complejas situaciones políticas y militares, y consecuentemente formular las estrategias militares que mejor se adapten a dichas situaciones. Ese marco conceptual incluye temas tan complejos como las relaciones entre los gobiernos, las poblaciones y las fuerzas militares, el valor de la inteligencia, la adaptación a las circunstancias cambiantes, las teorías de victoria, y las múltiples dimensiones del entorno en que se desarrolla la formulación de la estrategia militar.

Por todo ello, en este análisis y de un modo necesariamente esquemático, se han intentado recoger algunas de las principales enseñanzas de los clásicos de la estrategia, en especial las que se pueden considerar de mayor aplicación en los conflictos actuales con objeto de, parafraseando a Clausewitz, salir de la «niebla de la guerra» de nuestro día a día y dedicar algo de tiempo a intentar «pensar estratégicamente», actividad que no debemos ni podemos abandonar de cara al futuro.



# LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA (1)

Luciano Ibáñez Dobón  
*Coronel de Infantería (reserva)*  
*y licenciado en Ciencias Políticas*

## **Diferencias en los desarrollos de las políticas llevadas a cabo por la Unión Europea y posibles causas**

Resulta evidente que a lo largo del proceso de integración de la Unión Europea, desde su inicio con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y seis miembros, hasta la actualidad, con 27 países miembros, no todas las políticas llevadas a cabo por esta Organización han gozado de igual grado de desarrollo. En concreto, la política económica y comercial de la Unión Europea ha alcanzado tal grado de desarrollo, que podemos hablar de una política «supranacional», es decir, que desde Bruselas se fija este tipo de política para los distintos miembros, llegando en algunos foros internacionales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), a hablar también todos los miembros con una sola voz.

Este grado de integración, de «supranacionalidad», no se ha alcanzado en cuanto a política de defensa de la Unión Europea se refiere, quedándose en un nivel de cooperación entre gobiernos, en un nivel intergubernamental. Desde Bruselas no se puede imponer la política de defensa de la Organización.

O expresado de otro modo, hasta el momento, los gobiernos de los Estados miembros han consentido en ceder parte de su soberanía a la Unión Europea en asuntos de economía y comercio, pero no en asuntos de seguridad y defensa.

En mi opinión esto puede ser debido a tres causas. La primera es el abandono por parte de la Unión Europea (Comunidad Económica Europea en sus comienzos) de su seguridad en manos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Hasta la caída del muro de Berlín, disolución de la Unión Soviética y reunificación de Alemania, Europa se sentía segura con el despliegue en su suelo de fuerzas aliadas, sobre todo norteamericanas, y la disuasión que representaba el arsenal nuclear norteamericano. La Unión Europea no sentía la necesidad de ocuparse de su propia defensa.

La segunda razón es la necesidad europea de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial. Había que aprovechar el Plan Marshall, reconstruir la industria europea, alcan-

---

(1) El presente trabajo es un resumen de otro, presentado en la Universidad de Zaragoza para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, titulado «La política de seguridad y defensa en el proceso de integración europea. Una aproximación desde las relaciones internacionales», perteneciente al Programa de Doctorado «Conflictos, seguridad y solidaridad».

zar el adecuado nivel de desarrollo, y abrir los mercados. Esto era más urgente que atender a la defensa, dado que no era probable un nuevo conflicto entre países europeos, y de la defensa contra el enemigo común de fuera de Europa, se ocupaba la OTAN.

Y la tercera causa puede ser el natural recelo de los Estados a ceder soberanía en asunto tan grave como es el de la de Defensa Nacional; recelo que, sin embargo, no tuvieron respecto a los asuntos económicos. En este mismo sentido no debe obviarse el uso que de la política de defensa hacen algunos destacados países miembros para lograr el liderazgo de la Unión Europea.

Las posiciones de los miembros de la Unión Europea al respecto se resumen en estos grupos. Por un lado los «atlantistas», encabezados por el Reino Unido, partidarios de una defensa europea basada en la OTAN; por otro lado los «europeístas», liderados por Francia, que prefieren una defensa autónoma; y, finalmente, tras las ampliaciones, encontramos a los «neutralistas», con los países nórdicos, Austria e Irlanda.

### **La seguridad y defensa a lo largo del proceso de integración de la Unión Europea**

A pesar de esta diferencia en los desarrollos de estas políticas, los miembros de la Unión Europea han prestado una cierta atención hacia la seguridad y defensa conjunta. De hecho, en el año 1952, al mismo tiempo que entra en funcionamiento la CECA, se firma en París el tratado para poner en marcha la Comunidad Europea de Defensa, que sin embargo fracasará inmediatamente. Y dos años más tarde nace la Unión Europea Occidental (UEO), con algo más de éxito; de hecho el Informe Tindemans, en el año 1975, proponía basar la defensa de la Unión en esta Organización, y que su política exterior fuera concertada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Pero centrándonos en la Unión Europea, no es hasta el año 1974, en la Cumbre Europea de París, cuando aparece la Cooperación Política Europea (CPE), con el fin de coordinar las posiciones de los miembros y de transmitirse información, eso sí, dejando al margen los asuntos de defensa. Esta CPE se institucionaliza, pasa a los tratados, mediante su inclusión en el Acta Única Europea en el año 1986, consolidando las cooperaciones que ya se venían llevando a cabo.

Un paso adelante se da con la firma del Tratado de la Unión Europea, Maastricht, en el año 1992, en el que aparece por primera vez, en un «pilar» propio, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que sigue avanzando por el camino emprendido por la CPE, estableciendo una herramienta de acción: «las posiciones comunes», y que menciona la posibilidad de una defensa común.

La PESC, a diferencia de la política económica de la Unión Europea, es llevada a cabo por los gobiernos de los Estados miembros; es decir, no es dirigida por Bruselas de modo supranacional, haciendo uso de las cesiones de soberanía efectuadas por los países en esa materia. En el caso de la PESC se trata de una política que requiere la unanimidad de los gobiernos para llevarse a cabo, es intergubernamental.

No obstante estas notables diferencias, existen puntos de contacto con el primer «pilar» de la Unión, el relativo a las Comunidades Europeas, es decir, el correspondiente a las

políticas económicas y comerciales. Me estoy refiriendo a la financiación de la PESC, a la aplicación de sanciones a terceros países, y a la cooperación en misiones diplomáticas. La financiación de parte de la PESC entra dentro de los presupuestos de la Organización, con lo que no podemos afirmar que sea una política aislada, ajena a la Unión. Otro tanto ocurre con las posibles sanciones de tipo económico que puedan aplicarse a un país derivadas de la adopción de una «posición común» de la PESC.

Con posterioridad al Tratado de Maastricht surge un Documento, la Estrategia Europea de Seguridad (2), en el que, de modo general, se fija la posición de la Unión Europea respecto al resto del mundo. En él se citan las amenazas para Europa: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición de algunos Estados y delincuencia organizada. En consecuencia, los objetivos estratégicos son:

1. Hacer frente a las amenazas.
2. Crear seguridad en los países vecinos.
3. Promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

Y para cumplir estos objetivos:

«Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente». «Debemos ser capaces de actuar antes de que la situación en los países de nuestro alrededor se deteriore». «La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro.»

Estas afirmaciones nos proporcionan las pistas sobre lo que puede ser la acción exterior de la Unión Europea, y por tanto de su seguridad y defensa.

Por otra parte, también aparecen unos órganos, que analizaremos posteriormente, y que son creados para aumentar la eficacia de la PESC, y más en concreto sus aspectos de seguridad y defensa.

No aparecen cambios significativos para la PESC en el Tratado de Ámsterdam, 1997. El de Niza, 2001, por su parte, crea el Comité Político y de Seguridad (CPS), el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE); y en el aspecto funcional aparecen las «cooperaciones reforzadas», como medio de facilitar el logro de ciertos objetivos, aunque dejando al margen las cuestiones militares y de defensa.

El Tratado de Lisboa, sin ratificar hasta el momento, acaba con la estructura de los «tres pilares», pero no evita que la PESC siga manteniendo procedimientos propios. La cláusula de defensa mutua pasa de tener carácter voluntario a ser obligatoria en caso de agresión armada (artículo 42.7). Y, tal como señala Bermejo García (3), el nuevo texto, no sólo se limita a «respetar» el marco defensivo de la OTAN, sino que prevé la compatibilidad de la política de la Unión, en cuanto a seguridad y defensa, con la de la Alianza Atlántica. Aparecen, por otro lado, las «cooperaciones estructuradas permanentes», un sistema que permite a los miembros con mejores capacidades militares, y que manifiesta-

---

(2) Titulado «Una Europa segura en un mundo mejor», y aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas en la reunión de los días 12 y 13 de diciembre de 2003

(3) BERMEJO GARCÍA, Romualdo: *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 9, p. 84, CESEDEN.



ten su compromiso, afrontar ciertas misiones, las más exigentes. Con ello el Tratado tiene la suficiente flexibilidad para que los Estados que lo deseen avancen más rápidamente en esta materia.

### La Unión Europea, ¿un poder civil?

Este término fue usado por Duchêne (4), en el año 1972. Consiste, según él, en el fortalecimiento de lazos con otros países y en la habilidad para promover la estabilidad a través de medios políticos y económicos. Europa parece apostar por un poder basado en la cooperación y en la negociación (5), queriendo demostrar que el prescindir del poder militar no es signo de debilidad dentro del sistema internacional. En tal caso, si no radica en el potencial militar, ¿dónde radica ese llamado poder civil de Europa?, ¿en los valores que defiende?, ¿en la preponderancia que ha ejercido sobre el resto del mundo durante cinco siglos?, ¿en su potencial económico? y ¿tal vez en el deseo de muchos países no europeos de ver un poder que equilibre a Estados Unidos?

En el lado opuesto, no hay que olvidar que hay un buen número de autores, algunos de ellos encuadrados en el Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) –Portero, Puder, Carmona y Choussat y Elia Mañú (6)–, y otros como García Rodríguez y Resa y Nestares (7), que consideran que este modo de actuación de la Unión Europea lo que pone de manifiesto es su debilidad, su incapacidad de imponer sus puntos de vista en los foros internacionales, y en consecuencia se ve obligada a recurrir a la negociación, práctica en la que tiene gran experiencia, adquirida en su propio proceso de integración. De este mismo modo se expresa Kagan (8) al afirmar que Europa es un poder civil porque no dispone de medios para ser otra cosa.

Las Fuerzas Armadas de los miembros de la Unión Europea todavía arrastran la concepción estratégica de la inmediata posguerra fría, y con unos presupuestos defensivos mermados en beneficio de otras necesidades sociales. Sin embargo, esto no impide que se esté produciendo un debate sobre el futuro, que ha logrado dar un impulso notable a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) desde los años noventa del siglo pasado. Respecto a las causas profundas de este avance surgen interrogantes; ¿responden a un intento de alcanzar el liderazgo en la Unión?, ¿se trata de una coalición de intereses nacionales, y por tanto de carácter temporal?, ¿existe realmente un claro interés por la defensa? En otras palabras, ¿es la política de defensa un instrumento de la lucha por el liderazgo de la Unión Europea?

---

(4) DUCHÊNE, F.: «Europe's role in world peace» en MAYNE, Richard (ed.): *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, pp. 32-47, Fontana, Londres, 1972.

(5) BERENSKOETTER, F.: *opus citada*, p. 18.

(6) ELIA MAÑÚ, O.: «La deriva europea: crisis moral, ideológica y de principios», *Análisis*, número 164, GEES, 18 enero de 2007. CARMONA Y CHOUSSAT, J. F.: «50 años de la Unión Europea: la feliz mediocridad», *Colaboración*, número 11.592, GEES, 28 de enero de 2007. PUDER, J.: «La Unión Europea a los 50», *Colaboración*, número 1.637, GEES, 16 de abril de 2007 y PORTERO, F.: «La proyección internacional de la unidad europea», número 757, GEES, 11 de mayo de 2007.

(7) PALOMARES: 2002, *opus citada*, pp. 41-56

(8) KAGAN, R.: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, pp. 9-44, editorial Taurus, Madrid, 2003.

Si analizamos lo que ha significado la guerra de Irak para los miembros de la Unión, tendremos en que todos los gobiernos involucrados han actuado convencidos de la rectitud moral de sus posiciones, pero también debemos admitir que han tratado de maximizar sus influencias y disminuir las de sus oponentes. Es decir que «para los europeos Irak ha tenido más que ver con Europa que con Irak» (9). Alemania quiso abandonar la posición de subordinación dentro del eje franco-alemán. Gran Bretaña, quizá la principal potencia militar europea, dejó claro que no debía ser excluida de las consideraciones estratégicas de Francia y Alemania. España demostró la importancia de los países medianos, evitando la hegemonía de los tres grandes. Y, finalmente, quedó claro que la ampliación implicaba una mayor dependencia de la OTAN, tanto por la tendencia de los nuevos miembros, como por la necesidad de lograr una seguridad efectiva.

Francia era opuesta a las posiciones de Estados Unidos y del Reino Unido, seguramente por principios, pero también para debilitar a este último en el seno de la Unión. Alemania también se opuso, si bien por distintas razones, por la impopularidad de la guerra entre su población, y porque esa oposición podría permitirle, al entonces canciller Schröder ganar las elecciones. De este modo, Francia y Alemania formaron una alianza de conveniencia, lo que de paso serviría para relanzar el eje franco-alemán y crear un núcleo duro que les permitiera dirigir a la Unión ante la siguiente ampliación. Por su parte, Gran Bretaña se vio obligada a apoyar a su socio, Estados Unidos, pero junto a España demostró que el liderazgo de la Unión Europea no estaba sólo en manos de Francia y Alemania (10).

En otro orden de cosas, la propuesta de creación de un cuartel general militar de la Unión Europea en 2003, independiente de la OTAN (11), aunque pudiera ser razonable, parecía más bien irreal a tenor de las capacidades de los miembros, con lo que quedaba de manifiesto la competencia existente entre los miembros de la Unión. La Fuerza de Intervención Rápida Europea, declarada operativa en Laeken, en diciembre de 2001, no lo es tanto si analizamos sus medios humanos y materiales en profundidad.

En palabras de Lindley-French, en su artículo citado, la defensa europea está más relacionada con la política que con la defensa, por tanto la OTAN tiene que seguir siendo la que proporcione seguridad, colaborando con los propios europeos. La Alianza brinda los medios, mientras la Unión Europea ofrece una visión del concepto de seguridad diferente al de la propia OTAN; ahora bien, no cabe achacar a la Alianza la falta de autonomía europea, más bien son los propios líderes europeos, más preocupados por las apariencias, los que la producen.

Otro argumento a favor del avance en la PESD es el largo periodo de convivencia pacífica y de progreso que ha vivido Europa desde que se inició el proceso de integración, superando periodos de crisis. Y también, ¿por qué no?, me baso en lo que un filósofo como Ortega y Gasset (12) afirma sobre los europeos:

---

(9) LINDLEY-FRENCH, J.: «Defensa europea "light": Por qué la defensa europea tiene más de política que de defensa», *ARI*, número 144, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 3 de diciembre de 2003.

(10) BARBÉ, E.: «La vieja Europa en un nuevo mundo», *Foreign Affairs* en español, abril-junio de 2003.

(11) FERNÁNDEZ SOLA, N. and STAVRIDIS S.: *Is a Constitutional Framework Really Needed for the Development of a ESDP?*, p. 4.

(12) ORTEGA Y GASSET, J.: *La rebelión de las masas*, p. 197, editorial Espasa Calpe, Madrid, 1976.

«Si hoy hiciésemos balance de nuestro contenido mental –opiniones, normas, deseos y presunciones–, notaríamos que la mayor parte de todo eso no le viene al francés de su Francia, ni al español de su España, sino del fondo común europeo.»

Lo que afirmo, en definitiva, es que la Unión Europea ha alcanzado una situación sin retorno, y que se ve impulsada, irremisiblemente, a seguir avanzando en el proceso de integración. La PESD, adecuadamente regulada en el todavía sin ratificar Tratado de Lisboa, puede suponer un impulso hacia la unión política, como señala Fernández Sola (13).

### **Principales organismos de la Unión Europea relacionados con la PESD**

El análisis de los organismos que figuran a continuación nos mostrará la singularidad de esta Organización internacional, y, por tanto, la imposibilidad de comparación con el comportamiento de un Estado nacional. Queda patente, una vez más, el carácter de intergubernamentalidad de la PESC, siendo el Consejo, y no la Comisión, el máximo exponente de esta política (14).

#### *La Unidad de Planificación y Alerta Rápida*

Ya en el informe de la Comisión de mayo de 1995 se decía que era necesario un mejor y más temprano análisis de los acontecimientos a corto, medio y largo plazo para lograr una política más eficaz. Se hacía necesario disponer de «toda» la información de todos los Estados para «tener una visión completa» y decidir «la mejor manera de actuar». Para ello se acordó crear una Unidad de Planificación y Alerta Rápida. La Comisión se mostró escéptica a la creación de la Unidad, quizá por temer complicaciones en el funcionamiento y desequilibrios institucionales; por ello buscó, durante la Conferencia Internacional (CIG), tener presencia en la Unidad, para delimitar su ámbito de actuación y buscar coherencia entre la PESC y la política comercial. Las delegaciones acogieron con entusiasmo su creación, así como la figura del *Mister PESC*, como panacea para la resolución de los males de esta política.

Tras un largo periodo de discusiones, que escapan al objeto del presente trabajo, sobre la composición, y ubicación de la Unidad en el organigrama de la Unión, finalmente, en Ámsterdam se adoptó la Declaración número 6, en la que se establecía esta Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, nombre definitivo de la Unidad, ubicada en la Secretaría General del Consejo, bajo la responsabilidad de su secretario general, que a partir de entonces sería el «alto representante de la PESC». Es interesante la mención a la cooperación con la Comisión a fin de asegurar «una total coherencia con la política económica exterior y la política de desarrollo de la Unión», tal vez como resultado del empeño de la Comisión en la CIG para asegurar la coherencia entre la PESC y las relaciones exteriores comunitarias.

---

(13) FERNÁNDEZ SOLA, N.: *opus citada*, pp. 33-34, 2003.

(14) Recordemos que el Consejo está compuesto por los jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados miembros, mientras que la Comisión representaría «el Ejecutivo» de la Unión.

Según el Tratado de Ámsterdam, los Estados y la Comisión facilitarían la «información pertinente, incluida la confidencial», «en la mayor medida posible», lo que de nuevo dejaba en entredicho la eficacia de la Unidad.

Para su puesta en acción, el Consejo de Asuntos Generales, en junio de 1997, invitó al secretario general del Consejo a hacer un Informe al respecto. Éste fue presentado en octubre al Comité de Representantes Permanentes, proponiendo tres subunidades complementarias entre sí. De la función «central y más importante», la elaboración de documentos de opciones políticas, se encargaría un «equipo de opciones políticas», constituido por funcionarios experimentados. Sus documentos contribuirían a las discusiones del Consejo de Asuntos Generales. Un «centro de crisis» se encargaría de recopilar y sintetizar la información relativa a esas situaciones para dárselas a la Presidencia y al alto representante, para lo cual era esencial, según el Informe, efectuar «mejoras considerables en el flujo y calidad de la información disponible»; proponiéndose un acuerdo con Estados, Comisión y UEO. Por último, una unidad de planificación contribuiría a la prevención de conflictos trabajando a modo de enlace entre las unidades de planificación de las instituciones, como el *Conflict Prevention Network* de la Comisión y de los Estados.

El Informe del secretario señalaba además que el trabajo debería organizarse para obtener la máxima cooperación y el mínimo de solapamientos, debiendo asegurar la plena coherencia con la política comercial exterior y de desarrollo. Se indicaba la necesidad de establecer una estrecha cooperación entre el alto representante y el vicepresidente de la Comisión para Asuntos Exteriores. Era imperativo que esta nueva Unidad no añadiera más confusión al ya complejo engranaje institucional, si bien, y a la postre, será la voluntad política de todas las partes involucradas la que dará la clave en el futuro.

Como se aprecia en el cuadro 1, la Unidad y el CPS son dos órganos muy semejantes, tanto en su dependencia como en sus misiones, diferenciándose en su composición,

**Cuadro 1.- Semejanza de la Unidad de Planificación y el CPS.**

Indicadores	Unidad de Planificación	CPS
Dependencia	De la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea.	Del Consejo de la Unión Europea.
Misiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observación y análisis de la situación internacional en materia de PESC.</li> <li>- Elaboración y evaluación de los intereses de la Unión Europea en materia de PESC.</li> <li>- Evaluación de las situaciones que pueden repercutir en la PESC.</li> <li>- Proponer observaciones, opciones y estrategias sobre la PESC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento de la situación internacional en materia de PESC.</li> <li>- Contribuir mediante dictámenes a la definición de la PESC.</li> <li>- Supervisión de las políticas acordadas.</li> </ul>
Composición	Personal de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Secretaría General del Consejo</li> <li>- De los Estados miembros</li> <li>- De la Comisión</li> <li>- De la UEO.</li> </ul>	Directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros

más heterogénea en el caso de la Unión. Es de suponer por tanto que los documentos que emitan tendrán un sesgo más «comunitarizado» en el primer caso, y más intergubernamental en el del CPS.

Parece como si en el seno de la Unión se produjera un debate, por una parte la Comisión, y, dentro de sus posibilidades, el Parlamento Europeo, tienden hacia la federación (supranacionalidad), mientras que el Consejo prefiere la cooperación (intergubernamentalismo).

### *El CPS*

En el artículo 25 del Tratado de la Unión Europea (TUE) se expone que, «un CPS seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común». El Consejo Europeo de Niza, diciembre de 2000, acordó su papel, modalidades y funciones, si bien su idea original había surgido unos meses antes, en febrero, en el Consejo de Helsinki. La idea era que el CPS constituyera la base de la política europea común de seguridad y defensa, es decir, que se ocupara de todos los aspectos de la PESC, incluida la defensa. El Comité debería desempeñar un papel esencial para la Unión en la definición y seguimiento de las crisis.

Entre sus funciones podríamos subrayar la de estar al corriente de la situación internacional en los aspectos que atañen a la PESC, contribuyendo, bien a iniciativa propia, bien a petición del Consejo, a la definición de políticas y a la vigilancia de las acordadas, para ello propone los objetivos políticos que deberá perseguir la Unión. Además da directrices al CMUE, de quien recibe dictámenes y recomendaciones. El CPS es el encargado de coordinar y supervisar los trabajos relacionados con la PESC que pudieran realizar otros grupos, y es el órgano preferente para el diálogo con la OTAN. En otro orden, y bajo la autoridad del Consejo, asume la responsabilidad de la dirección política del desarrollo de las capacidades militares, de acuerdo con las acciones que acometa la Unión.

Es evidente que desde el Tratado de Maastricht la Unión quiso dar un impulso a la PESC, y de este modo surgió, algo más tarde, en el año 2001, el CPS, para ocuparse de todos los aspectos de la ella, incluida la PESC. Sus misiones ciertamente son importantes, informar, proponer, coordinar, supervisar, incluso en caso de crisis ejercer el control político y la dirección estratégica de la respuesta militar; sin embargo, no es el órgano que define las políticas, tan sólo contribuye a su definición, como otros órganos de la Unión. Nos hallamos pues ante una herramienta, importante si se desea, del Consejo para definir, elaborar y supervisar sus políticas exteriores.

### *El CMUE*

Creado en el Consejo Europeo de Niza como refuerzo de la PESC para una mejor gestión de las crisis y prevención de conflictos, de acuerdo con las *misiones Petersberg* del TUE. Este Comité está compuesto por los jefes de Estado Mayor de la Defensa, representados por sus delegados militares. Por propia iniciativa o a petición, emite recomendaciones y asesora al CPS, y por otra parte, da orientaciones al CMUE; es, en definitiva, la máxima autoridad militar en el Consejo. Sus recomendaciones sobre cuestiones militares están circunscritas al ámbito de la Unión, y ejerce la dirección militar de las activi-

dades de esta índole que se lleven a cabo. Es el foro de consulta y cooperación militar entre los Estados miembros, y en este sentido facilita la relación de sus miembros no pertenecientes a OTAN con esta Organización.

La importancia de este órgano radica en que constituye la introducción en la PESC del punto de vista representado por los «técnicos» militares de los Estados miembros, que, de forma consensuada, dan su visión a un órgano político, como es el CPS. Su aparición reforzó la importancia de la política de seguridad y defensa dentro de la PESC. Aunque sus representantes sean «cargos políticos», elegidos por sus gobiernos, su actuación, mediante consensos, nos inclina a pensar que sus dictámenes responderán más a sus experiencias militares que a las directrices de sus gobiernos.

### *El EMUE*

Creado también por el Consejo Europeo en su reunión de Niza, cumpliendo lo decidido en Helsinki. Su personal, expertos militares de los Estados miembros en comisión de servicios, forma parte de la Secretaría General del Consejo. Aporta por tanto al Consejo los conocimientos técnicos militares; se ocupa de la alerta temprana, de la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las *misiones Petersberg*, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas. Entre sus responsabilidades está la de supervisar, evaluar y presentar recomendaciones sobre las fuerza y capacidades que los Estados miembros ponen a disposición de la Unión y sobre la formación, ejercicios e interoperabilidad.

En mi opinión, hay una doble dependencia del EMUE; por una parte se trata de un órgano de la Secretaría General del Consejo, dependiendo, por tanto, del secretario general que es a la vez alto representante; pero de otra parte está situado bajo la dirección militar del CMUE, y su organización interna es la normal de cualquier estado mayor nacional. Parecería lógico que el EMUE estuviera subordinado directamente al CMUE, sin embargo no es así, éste sólo supervisa y dirige militarmente a aquél. Quizá la explicación se halle en el control directo que el CPS quiere ejercer sobre las *misiones Petersberg*. Por otro lado, y extendiendo el marco de actuación al exterior de la Unión, no observamos graves inconvenientes para que el EMUE fuera el embrión de un cuartel general militar de la Unión Europea.

### *La Agencia Europea de Defensa*

Creada a instancias del Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 con la idea de conseguir unos medios militares europeos más flexibles y eficaces; con ello se pretende contribuir a la aplicación de la PESC, y más en concreto a la PESD. Depende del Consejo, y entre sus funciones más notables está la de promover una base tecnológica e industrial europea, y la de crear un mercado europeo en materia de defensa que sea competitivo. Su director es el secretario general/alto representante de la PESC, y su Junta Directiva cuenta con un representante de cada Estado y un representante de la Comisión. Tiene capacidad para suscribir acuerdos administrativos con terceros Estados.

Para algunos autores la aparición de los anteriores órganos en el seno de la Unión: Unidad de Planificación, CPS, CMEU, EMUE y Agencia Europea de Defensa, podría res-

ponder al resultado de las corrientes constructivistas o funcionalistas, es decir, al resultado lógico derivado de las necesidades nacidas del funcionamiento cotidiano de sus instituciones, y así sería probablemente si nos olvidáramos de la dependencia que tienen estos órganos del Consejo. Es evidente que el funcionamiento coherente de la Unión Europea exige la existencia de órganos trabajando en común, coordinadamente, lo que no significa que el resultado de sus trabajos, aún siendo coincidentes sus propuestas, se transforme en decisiones de la Organización. En definitiva, estoy afirmando que la existencia de estos órganos responde más a un deseo de los gobiernos nacionales de profundización en la PESC, y por ende en la PESD, que a unas necesidades funcionales.

#### IMPORTANCIA DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

La Agencia Europea de Defensa representa, en mi opinión, una institución clave para la PESD. Una prueba de ello es el abundante texto normativo de su creación, 34 artículos y 21 consideraciones, en comparación con otros órganos relacionados con la defensa, la Unidad de Planificación, el CMUE o el EMUE, que sólo suponen seis artículos en el TUE. Se reconoce en el Tratado el déficit de capacidades de los miembros para atender a las misiones que serían propias de la PESD; unas capacidades que son el resultado del establecimiento de sucesivos objetivos a alcanzar, *headline goals*. El nuevo Tratado descarga en la Agencia la tarea de definir esas capacidades militares, la evaluación de los compromisos adoptados por los Estados respecto a ellas, así como la propuesta para alcanzarlas. No debe olvidarse que tiene capacidad para celebrar acuerdos con terceros países.

Además de lo anterior, como señala el artículo 45 del Tratado de Lisboa, se le asignan a la Agencia otras importantes misiones, como la armonización de necesidades, el apoyo y la coordinación en la investigación tecnológica, y cualquier medida que refuerce la base industrial y mejore la eficacia de los gastos militares. Creo que se trata de un conjunto de misiones eminentemente prácticas, concretas, libres de interpretaciones, y ajenas a estériles debates políticos; en todo caso pendientes de voluntad de los Estados de llevarlas a cabo. Más aún, la Agencia tendrá un importante papel en las cooperaciones estructuradas permanentes que puedan crearse, al ser la que juzgue si los Estados reúnen las capacidades requeridas para formar parte de esa cooperación.

En la ejecución de sus misiones, la Agencia tendrá que colaborar estrechamente con un órgano eminentemente *técnico*, el EMUE, entre cuyas funciones está la de contribuir a la formulación, evaluación y revisión de los objetivos de las capacidades militares. Siendo, además, el órgano conocedor de los recursos militares de la Unión, y encargado de efectuar el planeamiento estratégico de futuras operaciones, es quien debe poner en conocimiento de la Agencia las necesidades futuras y las carencias detectadas, para que ésta, a través de sus propios planes, pueda satisfacer las primeras y corregir las segundas.

Considero, por tanto, que la Agencia constituye un poderoso instrumento de la Unión para avanzar, de modo más pragmático que institucional, una suerte de *spill over*, de desdoblamiento, hacia una política común de seguridad y defensa. Creada mediante una acción común –instrumento de la PESC– 2004/551 del Consejo, la Agencia parece contar con el apoyo de la mayor parte de los miembros de la Unión, incluso del Reino Unido, y como prueba de este apoyo su aumento presupuestario, un 50% en este año 2008. De un modo

u otro las capacidades nacionales en materia defensiva van a estar condicionadas por la participación de cada Estado en la PESD, y por las cooperaciones estructuradas en las que tome parte; en definitiva, por la «Europa a la carta» que elija cada Estado miembro. La unificación de los medios materiales usados por los diferentes ejércitos, impulsada por la Agencia, puede lograr una simplificación que conduzca, por un lado, a un mayor desarrollo tecnológico, y por otro, a un desarrollo industrial, que propicie fusiones de empresas europeas capaces de competir con las norteamericanas en el mercado mundial de la defensa y seguridad. En su misión de evaluación de las capacidades, la Agencia puede contribuir a una mejor interoperabilidad, y modulación de las fuerzas.

## **Los recursos defensivos, materiales y humanos de los Estados miembros**

### *Los recursos*

Considero imprescindible efectuar al menos una breve incursión en el análisis sobre los gastos que efectúan los miembros de la Unión. Este gasto en defensa constituye un dato significativo por lo que respecta a la política exterior de los países, y nos ofrece pistas sobre su posible comportamiento hacia el exterior. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la Unión Europea, deberemos tener presente la circunstancia de no tratarse de un Estado nacional al uso, y la dificultad que entraña el que 27 miembros alcancen acuerdos. He elegido, como elemento comparativo, a Estados Unidos por tratarse de la primera potencia militar mundial.

Para el análisis he optado por unos índices sencillos que nos proporcionan una visión general. Así, la distinción entre ejército profesional o de conscripción, lo que nos permite saber, con bastante aproximación, el grado de preparación de su personal, siendo mayor en el caso de los primeros. El número de efectivos nos dará una idea cuantitativa del potencial disponible; así, figuran en la segunda columna los datos correspondientes a las fuerzas terrestres, navales y aéreas sumados. Las otras dos columnas del cuadro 2, p. 64, corresponden al gasto total en el año 2006, y lo que corresponde por soldado, datos útiles a efectos comparativos entre los miembros.

A la vista de los datos de este cuadro podemos concluir lo siguiente. Sólo nueve de los 27 miembros de la Unión disponen de Fuerzas Armadas profesionales, con lo que el nivel de preparación, instrucción, y adiestramiento, de los ejércitos de la Unión Europea en su conjunto, puede ser calificado de deficiente. Sin embargo, el número de efectivos totales, algo más de 2.000.000, puede ser considerado suficiente, cuantitativamente considerado. En cuanto al gasto, se aprecia que el conjunto de la Unión no alcanza la mitad del invertido por Estados Unidos. Sólo unos pocos miembros alcanzan niveles de gasto adecuados, y así se refleja en la columna de gasto por soldado. Mientras Estados Unidos invierte 264,3 miles de dólares por soldado, en la Unión Europea sólo se acercan a esa cifra Luxemburgo, Reino Unido y Francia.

El cuadro 3, p. 65, presenta, para todos los miembros de la Unión Europea, el porcentaje de su Producto Interior Bruto (PIB) invertido en defensa durante los años 2000 a 2005, su media aritmética por países, y del total de la Unión, además de estos mismos datos correspondientes a Estados Unidos.



**Cuadro 2.- Distribución entre el ejército profesional o de conscripción.**

Países	Tipo de ejército	Efectivos	Gasto en millones de dólares año 2006	Miles de dólares por cada soldado
Alemania	Obligatorio	296.000	39.698	134,10
Austria	Obligatorio	34.600	2.676	77,34
Bélgica	Profesional	39.200	4.331	110,48
Bulgaria	67% Profesional	87.500	655	7,48
Chipre	Obligatorio	10.000	239	23,90
República Checa	Obligatorio	49.400	2.264	45,82
Dinamarca	Obligatorio	22.700	3.770	166,07
Eslovaquia	Obligatorio	26.000	873	33,57
Eslovenia	Obligatorio	9.000	610	67,77
Estonia	Obligatorio	5.000	225	45,00
España	Profesional	177.900	12.328	69,29
Finlandia	Obligatorio	31.800	2.791	87,76
Francia	Profesional	260.000	53.091	204,19
Grecia	Obligatorio	177.000	9.642	54,47
Holanda	Profesional	49.600	9.751	196,59
Hungría	Obligatorio	33.000	1.353	41,00
Irlanda	Profesional	10.500	1.121	106,76
Italia	Obligatorio	216.000	29.891	138,38
Letonia	Obligatorio	5.500	308	56,00
Lituania	Obligatorio	13.500	335	24,81
Luxemburgo	Profesional	900	319	354,44
Malta	Profesional	2.140	39	18,22
Polonia	Obligatorio	163.000	6.330	38,83
Portugal	Obligatorio	43.000	3.980	92,58
Reino Unido	Profesional	210.000	59.213	281,96
Rumania	Obligatorio	90.000	2.100	23,33
Suecia	Obligatorio	33.000	5.271	159,72
<i>TOTAL</i>		<i>2.096.240</i>	<i>253.204</i>	
Estados Unidos	Profesional	2.000.000	528.692	264,3

Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos se componen de 1,5 millones de efectivos y de 0,5 millones de la Guardia Nacional.  
 Población de la Unión Europea: 492,8 millones de habitantes.  
 Población de Estados Unidos: 300,3 millones de habitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos del *The Military Balance 2004-2005* y SIPRI 2006.

La OTAN, señala al respecto la conveniencia de dedicar a defensa el 2% del PIB nacional, circunstancia que sólo se produce en el Reino Unido, Francia, Grecia, Bulgaria, Portugal y Rumania, (no considero relevantes los datos de los cuatro últimos por considerar que se deben a situaciones temporales). Sí es relevante el hecho de que ni tan siquiera todos los miembros de la Unión que también pertenecen a la Alianza alcancen el porcentaje aconsejado. Y también es significativo el hecho de que lejos de acercarse al 2%, la media europea ha descendido en el periodo considerado, quedando en un 1,66% en el año 2005.

Con los datos anteriores paso a analizar algunos países. Alemania dispone del mayor número de soldados entre los miembros de la Unión, de conscripción, e invierte sólo el 1,4% de su PIB; desde un punto de vista técnico, sería deseable un ejército profesional,

quizá más reducido, y un aumento del gasto en defensa. Bulgaria, miembro reciente, ofrece una perspectiva diferente, gasta el 2,4 de su PIB en defensa, pero sólo alcanza a unos 7,48 miles de dólares por soldado, de lo que se deduce que tiene un ejército sobredimensionado. Otro tanto, en diferentes grados, puede afirmarse de la República Checa, Eslovenia, Eslovaquia o Polonia. Irlanda, uno de los países neutralistas, invierte con arreglo a su pensamiento, sólo el 0,6% de su PIB, y dispone de un más reducido ejército, lo que hace que ofrezca un gasto por soldado superior, por ejemplo, al de Portugal, país nada neutralista. España dispone de ejército profesional, quizá con unos efectivos algo por debajo de los necesarios, sin embargo, gasta menos de lo necesario, de hecho apenas sobrepasa la mitad de lo aconsejado por OTAN, de la que forma parte. Tanto Francia como el Reino Unido están algo por encima del 2% de su PIB gastado en defensa, y sus efectivos están proporcionados, lo que se traduce en un gasto por soldado inclu-

**Cuadro 3.- Porcentaje del PIB dedicado a defensa por los miembros de la Unión Europea y Estados Unidos.**

Países	Años						Media
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Alemania	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,45
Austria	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,92
Bélgica	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,23
Bulgaria	2,5	2,7	2,7	2,6	2,4	2,4	2,55
Chipre	2,1	2,3	1,6	1,5	1,5	1,4	1,73
República Checa	2,0	1,9	2,0	2,1	1,9	1,8	1,95
Dinamarca	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,8	1,57
Eslovaquia	1,7	1,9	1,8	1,9	1,7	1,7	1,78
Eslovenia	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,43
Estonia	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8	1,5	1,62
España	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,15
Finlandia	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,32
Francia	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5	2,53
Grecia	4,7	4,4	4,2	4,0	3,9	4,1	4,22
Holanda	1,6	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,53
Hungría	1,7	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,65
Irlanda	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,70
Italia	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,98
Letonia	0,9	1,0	1,6	1,7	1,7	1,7	1,43
Lituania	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,2	1,35
Luxemburgo	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,77
Malta	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,68
Polonia	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,88
Portugal	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,3	2,07
Reino Unido	2,4	2,4	2,5	2,7	2,7	2,7	2,57
Rumania	2,5	2,5	2,3	2,1	2,0	2,0	2,23
Suecia	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,75
<i>MEDIA UNIÓN EUROPEA</i>	1,71	1,74	1,72	1,72	1,68	1,66	1,70
Estados Unidos	3,1	3,1	3,4	3,8	4,0	4,1	3,58

Fuente: Elaboración propia con datos con datos del SIPRI, mayo de 2008.

so superior al de Estados Unidos. El caso de Luxemburgo es atípico, pues con un reducido presupuesto obtiene la media por soldado más elevada de toda la Unión Europea, lo que se debe a su casi inexistente ejército, no llega al millar de efectivos.

Debo insistir en que se trata de una visión muy general que no entra en consideraciones sobre el grado de desarrollo de los miembros de la Unión, ni en el modo en que se reparte el gasto defensivo, bien sea en personal, en armas y equipos, o en instalaciones.

¿Significa lo anterior que la Unión Europea se contenta con ser un poder civil renunciando a ser una potencia militar mundial? ¿Sigue confiando la Unión Europea su propia defensa en la OTAN? Quizá un poco de todo. De los 27 miembros de la Unión, 21 forman parte también de la Alianza, con lo que para el grueso de la Unión Europea su defensa está garantizada de una u otra forma; en todo caso quedaría por resolver el debate sobre una defensa autónoma europea. Ciertamente la Unión Europea es considerada como poder civil en el sistema internacional, sin embargo, el creciente número de participaciones en misiones de mantenimiento de la paz, así como el contenido de la Directiva sobre la Estrategia Europea de Seguridad no hacen suponer que la Unión Europea se conforme con ser sólo una potencia civil.

En definitiva, me inclino a pensar que el déficit presupuestario europeo en gastos militares, en comparación con el norteamericano, se debe a que los miembros de la Unión Europea aceptan el multilateralismo, y una situación de un creciente número de interdependencias entre ellos, que les llevan confiar en sus vecinos. Éstos saben que no van a sufrir ataques contra su territorio por parte de sus lindantes, incluso que en caso necesario recibirían ayuda, bien de la OTAN, bien de la Unión Europea, según el caso. Muchos de ellos no aspiran al liderazgo de la Unión, y de cara al exterior, se conforman con pertenecer a una Organización que les permite defender mejor sus intereses. Este planteamiento permite, a esos Estados la reducción de sus gastos en defensa, para dedicarlo a otras áreas, sin dejar de colaborar en las estructuras defensivas de la Organización.

Considero que un aumento de los gastos, deseable si aspiramos a una Unión potencia global en el mundo, es una medida impopular y por ende improbable en términos generales y absolutos, por tanto se debería avanzar, en mi opinión, en la búsqueda de una racionalización del gasto, considerado globalmente, como Unión Europea.

### *Idoneidad de recursos*

Como se ha adelantado anteriormente, sólo nueve de los países miembros de la Unión cuentan con ejércitos profesionales, y el total de efectivos roza los 2.000.000. El 64% del total lo suman siete países: Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España, Grecia y Polonia. No obstante, se considera que tan sólo unos 170.000 de ellos tiene un adecuado entrenamiento para tomar parte en operaciones del tipo de «mantenimiento de la paz»; y únicamente 50.000 están capacitados para operaciones como la guerra de Irak (15). Por otro lado, es necesario efectuar rotaciones entre el personal que participa en este tipo de

---

(15) Cabrera señala un 3%-4% del total de fuerzas, con lo que viene a coincidir con las cifras reseñadas por Howorth, véase nota 17.

operaciones militares, estimándose que por cada efectivo que se encuentra en zona, se precisan dos más en retaguardia y que entran en el turno de rotaciones. Lo que nos deja en unos escasos 20.000 soldados de la Unión capaces de tomar parte en operaciones como la citada de Irak.

Respecto a los medios usados por estas fuerzas, al tener una procedencia tan dispar no son homogéneos, por lo que no son intercambiables, y, tanto los repuestos como las reparaciones complican notablemente la logística en las operaciones (16). Sí que existe, no obstante, un alto grado de estandarización operativa entre los miembros de la Unión que lo son también de la OTAN. Además del problema descrito, el conjunto de fuerzas presenta carencias importantes, en concreto en medios de reabastecimiento en vuelo, en medios de búsqueda y rescate en acciones de combate, en medios de defensa nuclear, bacteriológica y química, en fuerzas para operaciones especiales, en misiles balísticos, en medios de transporte aéreo estratégico, en satélites de comunicaciones y de vigilancia, y en aviones espía no tripulados (17).

Otra carencia, a menudo omitida por los expertos, y que en mi opinión, merece la más alta atención, es la carencia de inteligencia. Los Estados miembros son reacios a compartir información e incluso a la colaboración entre los Servicios de Inteligencia nacionales con los de otros miembros, por lo que resulta francamente difícil crear un Servicio de Inteligencia de la Unión, imprescindible tanto para proporcionar información antes de una operación, como durante su desarrollo. Medios de los que sí dispone la OTAN, por lo que la Unión Europea se ve obligada a recurrir al apoyo de OTAN para encarar algunas de sus operaciones.

Algunos miembros de la Unión están mejorando sus capacidades para mitigar las carencias citadas. Así, ya se ha observado como algunos países de la Unión hacen uso de aviones no tripulados en Afganistán para la vigilancia de zonas y protección de convoyes. España, por su parte, dispone de notable capacidad de reabastecimiento en vuelo. Aquí se manifiesta el relevante papel que puede ejercer la Agencia Europea de Defensa, impulsando la industria europea, estableciendo la especialización de países en determinadas áreas propias de la defensa, dando normas para simplificar el número de armas y materiales usados, y, finalmente, evaluando las capacidades.

Sin embargo, considero que existe otra cuestión de gran importancia, y es la definición del tipo de operaciones que la Unión está dispuesta a llevar a cabo, en otras palabras, si ejecutará operaciones del tipo de ayuda humanitaria, o participará en misiones más comprometidas, del tipo de Irak o Afganistán. Para responder a ello debe plantearse si dispone de los medios precisos, si está dispuesta a librar cierto tipo de combates, y si aceptaría un elevado número de bajas humanas. Howorth (18) afirma que el soldado

---

(16) Un ejemplo: si todas las armas ligeras usadas por las fuerzas que intervengan en una misión, son del mismo calibre, se simplifican las tareas de municionamiento; si todos los vehículos militares usan el mismo combustible se simplifica el repostaje; y más aún, si la industria europea de defensa proporcionase el mismo fusil y el mismo vehículo a todos los países miembros, todavía se simplificarían más las tareas de apoyo, pues los repuestos serían únicos.

(17) HOWORTH, J.: *opus citada*, p. 202, véase nota 15.

(18) HOWORTH, J.: *opus citada*, p. 191.

medio norteamericano es entrenado para tomar parte en combates de alta intensidad, operando a nivel ocho, en una escala de uno a diez, siendo capaz en caso necesario de operar a nivel seis, en operaciones *peace keeping* o *nation building*, pero no está cómodo en ellas. Mientras que sólo algunas fuerzas del Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, España, y fuerzas especiales danesas, son capaces de alcanzar ese nivel ocho, aunque se encuentran mejor en niveles más bajos. El resto de fuerzas de la Unión no pueden pasar del nivel cinco en esa escala norteamericana, siendo incapaces de tomar parte en operaciones tipo *peace keeping*.

Los miembros de la Unión han establecido unas metas para ser alcanzadas en el año 2010, lograr la interoperabilidad de las fuerzas durante las operaciones, capacidad de despliegue, capacidad de sostenerse las tropas por sí mismas sobre la zona por un periodo largo de tiempo, un transporte aéreo estratégico, un portaaviones para el año 2008, compatibilidad de las comunicaciones, y la posibilidad de despliegue de fuerzas de alta preparación (*battlegroups*); así como el impulso dado a la Agencia Europea de Defensa. Algunos de ellas se han logrado, como la existencia de la Agencia, otras no, como el portaaviones, o el transporte aéreo, previsto para el año 2005; y otros se han alcanzado a medias, como los *battlegroups*, que veremos a continuación.

#### LOS BATTLEGROUPS

Estos grupos de combate parecen representar para la Unión Europea la panacea en cuanto a fuerzas militares. Personalmente discrepo absolutamente con esta idea por las razones que expongo. La creación de los «grupos de combate» responde a la necesidad de disponer de pequeñas unidades, alrededor de unos 1.500 efectivos, capaces de desplegar rápidamente en cualquier parte del mundo, con una elevada capacidad de combate, y a la vez lo suficientemente equilibradas como para atender a operaciones como la de Kosovo, y al mismo tiempo ser lo suficientemente ligeras para afrontar la lucha antiterrorista. Es de destacar la participación en la formación de estos grupos de países considerados «neutrales», como Suecia, que encabeza el *Nordic battlegroup*, junto a Finlandia e Irlanda; el otro país neutral, Austria, ha ofrecido apoyo en uno de los grupos.

De estos «grupos de batalla», 13 en total (19), unos son proporcionados por un solo país, mientras que otros son completados con fuerzas de dos o más países miembros; en consecuencia, y de aquí mi argumentación, se arrastrarán los mismos problemas que se padecen en la actualidad. Por una parte las fuerzas integradas en ellos estarán también adscritas a otras unidades, o tendrán asignadas otras misiones; es decir, tendrán «un doble sombrero», normalmente ese segundo sombrero será el de la OTAN; y por otra parte, los grupos compuestos por fuerzas de varios países no dispondrán de los mismos medios, ni habrán tenido el mismo entrenamiento, probablemente ni tan siquiera habrán efectuado ejercicios juntos, y, tal vez, ni serán capaces todos sus cuadros de mando de hablar un mismo idioma (20). La heterogeneidad de su composición reafirma mis dudas

---

(19) HORCHE, P.: *Posibles escenarios de actuación de los battlegroups de la Unión Europea*, opus citada, p. 18.

(20) Los grupos de batalla corresponden a los siguientes países:

- Francia.
- Italia.

sobre su eficacia; también como apunta el general del Ejército español Barrón (21), no existe un automatismo para afrontar las misiones destinadas a los grupos de batalla, sino que se arbitran fórmulas entre Estados para cada caso que se presenta. Si conocemos aceptablemente el modo de trabajo de los estados mayores militares, podemos afirmar que el EMUE, casi con seguridad, dispone de planes que podrían reducir algunas de las deficiencias, en concreto planes para efectuar el adiestramiento conjunto, al menos de cada *battlegroup*, y su evaluación mediante los ejercicios necesarios. Razones políticas y económicas, poderosas seguramente, impiden que estos presuntos planes se lleven a la práctica. Los expertos consideran que existe una baja probabilidad de empleo de estos grupos en misiones de interposición que impliquen tareas de combate; y una alta probabilidad de empleo en misiones de estabilización y reconstrucción, como mantenimiento de la paz o vigilancia de elecciones (22).

A pesar de las deficiencias citadas, algunos éxitos en política de defensa, como la operación *Concordia* en Macedonia, la operación *Artemis* en el Congo, o la Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina, vienen a demostrar que la Unión es capaz de sacudir su pereza conceptual, de superar su inacción, cuando se trata de emprender ciertas operaciones; lo que me hace abrigar esperanzas respecto a la defensa europea; aunque queda pendiente, ciertamente, la resolución de los dilemas políticos. La existencia de proyectos como el del avión *Airbus M-400* de gran capacidad (recientemente presentado en Sevilla), o el sistema de posicionamiento por satélite *Galileo*, son ejemplos de los avances que se observan.

## Perspectivas futuras para una política de defensa europea

Hemos de reconocer que se han logrado avances importantes en política de defensa (23); probablemente a finales de los años noventa nadie hubiera apostado por la realización de una misión autónoma de la Unión como la llevada a cabo en Kosovo unos años después. Nos hallamos en una fase de incertidumbre dentro del proceso de integración europea; la llegada de nuevos países lleva a un tiempo de adaptación mutua, lo

- 
- España.
  - Reino Unido.
  - Francia y Bélgica.
  - Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y quizá España.
  - Alemania, Holanda y Finlandia.
  - Alemania, Austria y República Checa.
  - Italia, Hungría y Eslovenia.
  - Italia, España, Grecia y Portugal.
  - Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania.
  - Reino Unido y Holanda.
  - Suecia, Finlandia y Noruega.

(21) BARRÓN J. L.: *Posibles escenarios de actuación de los battlegroups de la Unión Europea, opus citada*, p. 92.

(22) ARTEAGA MARTÍN, F.: *Posibles escenarios de actuación de los battlegroups de la Unión Europea, opus citada*, p. 46.

(23) FERNÁNDEZ SOLA, N. and STAVRIDIS, S.: disponible en: [www.fornet.info](http://www.fornet.info), insisten a lo largo de su trabajo en los importantes pasos que ha dado la Unión Europea en materia de defensa, lo que puede facilitar el logro de la PESD.

que se traduce en un periodo de tiempo más dilatado para lograr una política común de defensa. Sin embargo, este asunto, la seguridad y defensa, no es un tema que pueda posponerse para ocasiones más propicias, los riesgos existen ya, y en algunos casos, los europeos ya hemos sufrido las consecuencias en forma de atentados terroristas; por tanto, nos hallamos ante un asunto frente al que los países miembros no deberían plantear grandes dificultades para llegar a acuerdos.

Considero que existe una relación biunívoca entre la existencia de una política de defensa y la unidad de acción en la Unión Europea, la existencia de una sola voz. Si se logra alcanzar un acuerdo en un asunto tan propio de la soberanía nacional, significa que existe un alto grado de coincidencias en los planteamientos nacionales, y en consecuencia hay unidad en la Unión Europea; o viceversa, un elevado grado de unidad conduce a una política de defensa común. Este mismo debate puede ser llevado al área de las relaciones exteriores de la Unión Europea, en la que está incluida la seguridad y defensa. Desde este punto de vista, la existencia de una política exterior y de seguridad común, es decir, la PESC conduce a la unidad, o la unidad lleva a la PESC. Sin embargo, y a pesar de sufrir una falta de agilidad semejante a la PESC, para la toma de decisiones en casos de crisis, considero que comparada con ésta, la PESD ha tenido más éxitos, lo que hace que, en estos momentos, sea considerada, en mi opinión, más determinante de cara a una unión política de la Unión Europea.

La Unión Europea, a corto plazo, deberá hacer balance y analizar los réditos obtenidos tras años de practicar políticas de ayuda y cooperación a lo largo del mundo, unas prestaciones que no siempre se han traducido en credibilidad y consideración hacia sus posiciones por parte de los receptores, llegando a ser ignorada como interlocutor en la resolución de conflictos entre países que reciben su apoyo económico, como en Oriente Medio. Expresado de otro modo ¿qué le proporciona más influencia internacional a la Unión, los euros que entrega, o las *misiones Petersberg*?

Ya se ha citado anteriormente lo que, en mi opinión, debe suponer el trabajo que de modo pragmático ya lleva a cabo la Agencia Europea de Defensa, respecto al logro de una política de defensa europea. Considero también, que, respecto a la PESD, serían de gran interés los trabajos e informes de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (24). En mi opinión, no sería descabellada la formación del Consejo de Seguridad Europeo, tal vez con base en los mismos Estados presentes en el «triumvirato», y que fuera capaz de reaccionar más rápidamente y con mayor flexibilidad de lo que lo hace en la actualidad el Consejo Europeo.

El Tratado de Lisboa ofrece flexibilidad en materia de defensa, y abre la posibilidad de que aparezca un «núcleo duro» de países con más capacidades y más dispuestos a actuar, lo que Fernández Sola denomina «triumvirato» en referencia a Alemania, Francia y Reino Unido, con intereses cruzados entre ellos más que compartidos, según la autora (25). Sean de uno u otro tipo esos intereses, el acercamiento británico a la política continental en Saint-Malo, y la afirmación de Sarkozy de retornar al núcleo militar de la

---

(24) La Escuela Europea de Seguridad y Defensa fue creada mediante la Acción Común 2005/575 del Consejo Europeo de Salónica.

(25) FERNÁNDEZ SOLA, N.: *opus citada*, p. 3, 2004.

OTAN (26), suponen una excelente oportunidad de lograr acuerdos en materia de defensa por parte de los tres países citados; sin embargo, consideramos que a efectos de hacer más creíble su posible actuación, no deberían olvidarse de las «potencias medias» europeas, es decir, de España, Italia y Polonia.

Considero, para concluir, que los cambios emprendidos por la Unión Europea en materia de seguridad y defensa pueden ser calificados de adecuados pero insuficientes. A esta insuficiencia contribuye el hecho de estar incluida esta política dentro de la PESC, y el elevado número de miembros, circunstancias que no favorecen avances más rápidos; no obstante parecen haberse abierto vías que permiten ser optimistas al respecto.

## Resumen

A pesar de la falta de interés europeo por su defensa durante largo tiempo, en beneficio de una política económica y comercial común, considero que el papel detentado por la Unión Europea en la arena internacional, con las presiones que de él se derivan, el propio interés de Estados Unidos en contar con un «socio» que le ayude a gestionar ciertos asuntos, la expansión de la Unión, llegando a alcanzar los límites de lo funcionalmente posible, y ¿porqué no? el interés nacional de algunos miembros; son argumentos que nos llevan a pensar en un creciente interés de la Unión Europea por conseguir una PESC. A pesar de las dificultades para alcanzarla, algunos de los pasos dados, órganos creados para una mejor gestión, aparición de la figura de *Mister PESC*, flexibilización para llevar a cabo cooperaciones, entre otros, considero que constituyen un camino sin retorno en ese proceso.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, editorial Dickinson, Madrid, 2004.
- BARBÉ IZUEL, E.: «Las primeras víctimas de la crisis iraquí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, número 2, mayo de 2003.
- BERENSKOETTER, F.: *Mapping The Mind Gap: A Comparison of US and EU Security Strategies*, School of Economics and Political Science, Londres, enero de 2004.
- BORREL, J.; CARNERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D.: *Construyendo la Constitución europea. Crónica política de la Convención*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, noviembre de 2003.
- CABRERA, R.: «La adaptación de las Fuerzas Armadas al nuevo entorno de seguridad; el caso de tres “potencias medias”: Australia, Países Bajos y Noruega», *ARI*, 16 de marzo de 2006, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.

---

(26) La Francia de Chirac durante años mantuvo un doble frente, por un lado quería construir y liderar la defensa militar europea, por otro, dentro de OTAN, pretendía mantener la situación propia de la época de la guerra fría, sin adaptarse a los cambios; así conseguiría dejar irrelevante a la Alianza y que Estados Unidos perdiera su influencia en Europa. El resultado ha sido la falta de capacidades europeas para desplegar fuera del territorio, y la división de sus fuerzas. VALASEK: *opus citada*, p. 2.



- CARLSNAES, W.; SJURSEN, H. and WHITE, B.: *Contemporary European Foreign Policy*, SAGE Publications, Londres, 2004.
- ELORZA CAVENGT, F. J.: «¿Un núcleo duro para la Europa del futuro?», *Revista General de Derecho Europeo*, número 1, mayo de 2003.
- FERNÁNDEZ SOLA, N.: «El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea», *ARI*, número 67, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.
- «La política de seguridad y defensa como elemento constitucional de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, número 2, octubre de 2003.
- «La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea», *Revista de Estudios Políticos*, número 119, 2003.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. and STAVRIDIS, S.: *Is a Constitutional Framework Really Needed for the Development of a ESDP?*, disponible en: [www.fornet.info/CFSPforumworkingpapers.html](http://www.fornet.info/CFSPforumworkingpapers.html)
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: «¿Hacia una relación transatlántica? Una primera aproximación», UNISCI, *Discussion Papers*, Universidad Complutense de Madrid, mayo de 2005.
- GARCÍA PÉREZ, R.: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2003.
- HOWORTH, J.: «The Evolution of CFSP», *International Relations and the European Union*, C. Hill and M. Smith.
- KALDOR, M.: *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, editorial Kriterion Tusquets, Barcelona, 2005.
- *New and old wars*, segunda edición, Cambridge: Polity Press.
- KAGAN, R.: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, editorial Taurus, Madrid, 2003.
- MARISCAL, N.: *Teorías políticas de la integración europea*, editorial Tecnos, Madrid, 2003.
- MARTÍ SEMPERE, C.: «La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa», *ARI*, número 33, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2008.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *Tratado de Lisboa. Estudio preliminar*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, abril de 2008.
- MONEDERO, J. C.: *El retorno a Europa: de la perestroika al Tratado de Maastricht*, editorial Complutense, Madrid, 1993.
- ORTEGA CARCELÉN, M.: «Por un reforzamiento de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», *Working Paper*, número 6, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 1 de octubre de 2002.
- ORTEGA GÓMEZ, M.: «La Unión Europea ante la crisis de Irak», *Revista General de Derecho Europeo*, número 8, octubre de 2005.
- PALOMARES, G. (ed.): *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- PULIDO GRAGERA, J.: «El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa internacional», *Cuadernos de Estrategia*, número 130, Ministerio de Defensa, capítulo segundo: «El papel de la inteligencia en la PESD», Grupo de Trabajo 5/2004.
- SJURSEN, H.: «Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs», *Working Paper 9/2003*, Arena, disponible en: [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no)
- «Security and Defense», *Working Paper 10/2003*, Arena, disponible en: [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no)

- «Integration without democracy? Three conceptions of European Security Policy in transformation», *Working Paper*, número 7, Centre for European Studies, Arena, febrero de 2008.
- SOLANA, J.: *Audition devant la Commission sur le livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, Comisión Europea, Palais du Paris, 2007, disponible en: [www.consilium.europa.eu/solana](http://www.consilium.europa.eu/solana)
- «Piloting the EDA into Orbit. Farewell to the first Chief Executive», *EDA Bulletin*, European Defence Agency, Special Issue, septiembre de 2007.
- VV.AA.: «Posibles escenarios de actuación de los *battlegroups* de la Unión Europea», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 9, CESEDEN, Ministerio de Defensa, España, abril de 2007.
- VALASEK, T.: *France, NATO and European defence*, Centre for European Reform, Policy Brief, diciembre de 2007, disponible en: [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)



# 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/csdc/document-listings/monographs/shrivenham\\_paper\\_5.pdf/view](http://www.da.mod.uk/colleges/csdc/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) *Ibidem*.

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](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](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](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](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) *Ibidem*, Delivering SSR, p. 5.

(29) *Ibidem*, 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) *Ibidem*.

(39) *Ibidem*.

(40) *La Diplomatie de Défense Française*, p. 29, Collège 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) *Ibidem*. 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) *Ibidem*.

(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) *Ibidem*.

(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, septiembre de 2006, disponible en: <http://www.diplomatie.gouv.fr>

(58) *Ibidem*.

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 de 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) *Ibidem*, 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 reunirse 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) *Ibidem*, 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) *Ibidem*, p. 4

(86) *Ibidem*.

(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) *Ibidem*, 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](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», *Ibidem*, 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», *Ibidem*, 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](http://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](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». *Ibidem*.

(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) *Ibidem*, 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, ampliada 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 sustancial de los créditos asignados a la Reserva Territorial», *Ibidem*.

(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) *Ibidem*, 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) *Ibidem*, 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.



rol 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.)», *Ibidem*.

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.

ciente 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) *Ibidem*.

(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 consecución 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 se consigue 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 de 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) *Ibidem*.

(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](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 «influir 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](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, Department 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
<i>Afganistán</i>		Curso de defensa	20
		<i>TOTAL</i>	20
<i>Argelia</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	14
<i>Argentina</i>			
Néstor Alfród 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
		<i>TOTAL</i>	4
<i>Bolivia</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	12
<i>Brasil</i>			
Haroldo Vásquez Leandro	Capitán de fragata	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
		M-1 (Operaciones anfibia)	1
		M-6 (Buceador elemental)	1
		A-2C (Protección personalidades)	1
		A-4 (Fotointerpretación)	1
		<i>TOTAL</i>	5

**Anexo 3: (Continuación)**

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

**Anexo 3: (Continuación)**

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
<i>Egipto</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	4
<i>El Salvador</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	22
<i>Filipinas</i>			
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		OC-2 (Lengua Española)	1
		<i>TOTAL</i>	4
<i>Guatemala</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	12
<i>Honduras</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	24

**Anexo 3: (Continuación)**

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
<i>Jordania</i>			
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 anfibas)	1
		Enseñanza formación (AGM Zar.)	1
		<i>TOTAL</i>	<i>8</i>
<i>Libano</i>			
Tony Motchanov	Teniente coronel	EMFAS (Estado Mayor ESFAS)	1
Daheer 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
		<i>TOTAL</i>	<i>8</i>
<i>Marruecos</i>			
Mohamed Tricha	Capitán	S-1 (Especial. médicas rehabilit.)	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 anfibas)	1
		M-32 (Programadores)	1
		A-6 (Seguridad en vuelo)	1
Abderrahim Zalim	Comandante	A-7 (Seguridad en tierra)	1
Mohamed Anougout	Comandante	Sup. logística (Recursos humanos)	1
Naoufal Raissouni	Comandante	Sup. logística (Recursos humanos)	1
Hicham Chahbar	Capitán	Espol (Ingeniero arm. y material)	1
		<i>TOTAL</i>	<i>12</i>
<i>Mauritania</i>			
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	Alferez 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
		<i>TOTAL</i>	<i>13</i>



**Anexo 3: (Continuación)**

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
<i>México</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	5
<i>Nicaragua</i>			
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
		Prtocolo	11
		<i>TOTAL</i>	30
<i>Paraguay</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	4
<i>Perú</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	9

**Anexo 3: (Continuación)**

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
<i>República Dominicana</i>			
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
Sócrates 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
		<i>TOTAL</i>	<b>26</b>
<i>República Surafricana</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	<b>10</b>
<i>Tailandia</i>			
Komsak Jiamwathanalloe	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
		<i>TOTAL</i>	<b>4</b>

**Anexo 3: (Continuación)**

Países y participantes	Empleo	Concesión	Número
<i>Túnez</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	<i>4</i>
<i>Ucrania</i>			
Igor Panchenko	Teniente coronel	E-20 (fase común CACES)	1
		<i>TOTAL</i>	<i>1</i>
<i>Uruguay</i>			
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
		<i>TOTAL</i>	<i>5</i>
<i>Venezuela</i>			
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 anfibia)	1
		M-6 (Buceador elemental)	1
Pablo Martini Ferreira	Alférez de navío	M-7 (Armas submarinas)	1
		M-11 (Artillería 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
		<i>TOTAL</i>	<i>13</i>
		<i>TOTAL GENERAL</i>	<i>275</i>

#### **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.

## Bibliografía

- AGUADO VALLADARES, Carlos: «El Concepto RECAMP. Un modelo para la resolución de crisis», *Monografía*, VII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: «Las Fuerzas Armadas en la construcción de las relaciones internacionales», revista *Ecofin*, abril de 2008.  
— «Las Fuerzas Armadas en la construcción de las relaciones interestado. Reflexiones en torno a la enseñanza militar», julio de 2007.
- BAGAYOKO, Nigalé: *The EU and the Member states: the African Capabilities Building Programs*, p. 3, Centre d'Analyse Stratégique.
- BALL, Nicole: *Evaluation of the Conflict Prevention Pools. The Security Sector Reform Strategy*, Department for International Development.
- BALLESTEROS, Ángel: *Una política exterior de prestigio*, Madrid, 2001.
- BRISCOE, Iván: *La prevención y la respuesta europea a los Estados en crisis*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- BOONSTRA, Jos: «El papel de la OTAN en la reforma democrática», FRIDE, *Documento de Trabajo* 38, mayo de 2007.
- CARDONA, Melitón: «La reforma del servicio exterior español», *ABC*, 2 enero de 2007.
- CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier: *Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica*, Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas.
- COTTEY, Andrew and FORSTER, Anthony: «Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance», *Adelphi Paper* 365, The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, Oxford, abril de 2004.
- CARRENO, Guillaume: *La diplomatie de défense*, Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense.
- ESPÓSITO, Carlos: «Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España», FRIDE, *Documento de Trabajo* 4, 2005.
- FALZONE, Christian-Charles: «L'État-Major des Armées, un Acteur international», *Revue de Défense Nationale*.
- FITZ-GERALD, Ann M.: *SSR-Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs*, Global Facilitation Network for Security Sector Reform.
- FUENTE COBO, Ignacio: «Cooperación Militar Española para la Paz y la Seguridad en África», *Cuaderno de Estrategia*, número 20, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2006.
- GODÓ SÁNCHEZ: «Presupuestos Generales del Estado», conferencia en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Madrid, 31 de enero 2008.
- GOERENS, Charles: «Sécurité et Développement de l'Afrique: une Nouvelle Approche pour l'UE», *Cahier de Chaillot*, número 99, Institut d'Études de Sécurité, Paris, 2007.
- HUESO GARCÍA, Vicente: «La reforma de la seguridad: implicaciones militares», *Revista Española de Defensa*, enero de 2007.
- JUSTE, Federico: «Relaciones entre los Ministerios de Defensa y de Exteriores», *Monografía*, VII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.
- KISZELY, John: «Post-Modern Challenges for Modern Warriors», *The Shrivenham Papers*, number 5.

- LOCKART, Clare: «Gobernanza y seguridad: una aproximación a la construcción estatal y a la consolidación institucional», Actas V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo: la Seguridad Multidimensional. Fundación CIDOB.
- MARTÍNEZ DE LOS REYES, Antonio: «Coordinación y cooperación entre estructuras civiles y militares», *Visión de los protagonistas y propuestas para el mundo de la cooperación*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».
- NOYA MIRANDA, Francisco Javier: «Una diplomacia pública para España», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004.
- PRATT, David: «Re-tooling for New Practices: Parliaments as Peace-Builders», Parlamento de Canadá.
- RADEMACHER, Fritz: «La iniciativa de cooperación para el adiestramiento», *NATO Review*, primavera 2007.
- RODRÍGUEZ MONTÓN, Fernando: «Algunas reflexiones sobre la diplomacia de defensa de la Unión Europea en Iberoamérica», *Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica*, CESEDEN.
- ROMERO PEÑA, Jacinto: «Cooperación en materia de defensa», *Documento de Seguridad y Defensa*, número 1, «Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa», CESEDEN.
- SANZ ROLDÁN, Félix: «La diplomacia de defensa: una aproximación desde España», revista *Arbor*, marzo de 2000.
- SARTORIOUS, Nicolás: «Fortalecer la acción exterior», *El País*, 2 de abril 2008.
- SOLANA, Javier: «Algunas reflexiones sobre la actualidad internacional», conferencia ante el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 7 de noviembre de 2007.
- VEGA MOLINA, Gonzalo: «La colaboración entre la AECID y el Ministerio de Defensa en el campo de ayuda humanitaria», revista *Arbor*, 2008.
- WALPOLE, Alice: *A British Perspective on the P3 Initiative for Enhancing African Peacekeeping Capability*.
- WOLFGANG, Koerner: *Security Sector Reform: Defence Diplomacy*.
- WULF, Herbert: *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- ZIPPER DE FABIANI, Henry: *Diplomatie de Defense et Diplomatie Preventive*.
- 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».
- «Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar», *Monografía del CESEDEN*, número 53, Madrid, marzo de 2002.
- «La cooperación entre lo civil y lo militar», varios autores, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2007.
- «Diplomatie et Défense», varios autores, *Revue de Défense Nationale*, número 11, noviembre de 2001.
- La Diplomatie de Défense Française*, Collège Interarmées de la Défense, Mémoire Collective de Séminaire EAO 4, Promotion 2004-2005.
- «Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica», *Monografía del CESEDEN*, número 84, Madrid, marzo de 2006.
- Intervención del director para la DCMD del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, en el Royal Services Institute for Defense and Security Studies, Londres, septiembre de 2006.

«National Security Decisión-Making Structures and SSR», *RAND Europe*.  
*Report of the Secretary-General on Standby Agreements for Peacekeeping*, 10 de noviembre.  
*Recommendations for Increased Synergy between Defence, Diplomacy and Development*, Centre for European Reform.  
*Security Sector Reform and Governance*, DAC Guidelines and Reference Series, OCDE.  
«Seguridad y Defensa en Iberomérica: posibilidades actuales para la cooperación», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 15, CESEDEN.  
«Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa», *Documento de Seguridad y Defensa*, número 1, CESEDEN.

#### *Documentación oficial del Reino Unido*

«Defence Diplomacy», *Policy Paper*, number 1, Ministry of Defence.  
*Defence White Paper*, Ministry of Defence, 2003.  
*Delivering Security in a Changing World* (Supporting Essays), Ministry of Defence.  
*Preventing Violent Conflict*, Department for International Development.  
*Security Sector Reform Policy Brief*, Ministry of Defence, FCO and DFID.  
*Security Sector Reform Strategy*, Ministry of Defence, FCO and DFID.  
*The Strategic Defence Review*, Ministry of Defence, 1998.  
*The Strategic Defence Review. A New Chapter*, Ministry of Defence, 2002.  
*UK Government SSR Strategy*, Ministry of Defence, FCO and DFID, 2004-2005.  
*Understanding and Supporting SSR*, Department for International Development.

#### *Documentación oficial de Francia*

Décret numero 98-1124 du 10 décembre 1998, portant Organisation de l'Administration Centrale du Ministère des Affaires Étrangères.  
*Doctrine Interarmées sur la Prévention*, Etat Major des Armées.  
Loi numéro 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.  
*Rapport sur Défense, Environnement et Prospective de la Politique de Défense*, Assemblée Nationale.

#### *Documentación oficial de España*

*Boletín Informativo*, número 7 para agregados de Defensa, DIGENPOL, noviembre de 2007.  
*Constitución Española*.  
*Directiva de Defensa Nacional* (1/2004).  
*Directiva 10/04 del JEMAD para la Cooperación Militar Internacional*, Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa, junio de 2004.  
Directiva 03/05 «Postura del Ejército de Tierra para las relaciones internacionales».  
Discurso de investidura del presidente del Gobierno (IX Legislatura), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 8 de abril de 2008.  
*Estrategia Militar Española* (2003).



*Informe sobre la reforma del servicio exterior español*, Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior, 20 de junio de 2005.

Instrucción, 453/01/2000 de 6 de marzo, por la que se dictan normas en relación con la gestión, administración y control del programa de cooperación con otros países en materia de enseñanza militar. Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar.

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo

*Memoria de la VIII Legislatura del Ministerio de Defensa*, DIGENPOL.

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

*Plan Director de la Cooperación Española (2004-2008)*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, MAEC.

*Presupuestos del Ministerio de Defensa (2005-2008)*.

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

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

*Relaciones bilaterales del Ministerio de Defensa, situación y perspectivas*, Subdirección General de Planes y Relaciones Internacionales, DIGENPOL.

*Revisión Estratégica de la Defensa (2003)*.

#### *Otros*

Entrevistas con:

Coronel don José M. Sanz Román, MAEC, gabinete del ministro.

Coronel don Manuel González Peña, antiguo agregado militar español en Bogotá (Colombia).

Don Fernando Villena Sánchez, analista del Gabinete de Análisis y Prevención del MAEC.

Comandante don Fernando Royo García, DIGENPOL/SDG Planes y Relaciones Internacionales, Área de Diplomacia de Defensa.

Comandante don Valentín Olombrada Valverde, DIGENPOL/SDG Planes y Relaciones Internacionales, Área de Diplomacia de Defensa.

Teniente coronel don Luis Fernández García, DIGEREM/SDG de Enseñanza.

Teniente coronel don José Hernández García, Estado Mayor Conjunto, DIVESPLA/Sección Relaciones Multilaterales.

Teniente coronel don Pierre Bern, agregado militar de Francia en España.

#### *Sitios Web*

Disponible en: [www.caecopaz.mil.ar](http://www.caecopaz.mil.ar)

Disponible en: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Disponible en: [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)

Disponible en: [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

Disponible en: [www.ihedn.fr](http://www.ihedn.fr)

Disponible en: [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk)

Disponible en: [www.fride.org](http://www.fride.org)

Disponible en: [www.maec.es](http://www.maec.es)

Disponible en: [www.mod.uk](http://www.mod.uk)

Disponible en: [www.rand.org](http://www.rand.org)

Disponible en: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

Disponible en: [www.recamp5.org](http://www.recamp5.org)



# RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS





---

Recopilación de ensayos de 31 autores

---

*Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*

---

IV Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa

---

Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid 2007

---

Rústica, 610 páginas.

---

La idea que articula el conjunto de las variadas aportaciones de los autores, es la reflexión sobre la seguridad humana y su adaptación a los distintos ámbitos, directamente concernidos por su influencia.

Esta idea se encuentra estructurada en cuatro grandes bloques, el primero de los cuales es la concreción conceptual y la profundización en el debate sobre el tema central, a lo que se le ha dado el título de «La agenda de la seguridad humana». Se hace referencia a la transición a un concepto de seguridad en relación con el Estado, eminentemente militar, a un concepto de seguridad más amplio que permita lograr la paz, la estabilidad internacional y la protección de los individuos y las comunidades.

El segundo bloque titulado «Nuevas amenazas y riesgos tradicionales», examina el complejo escenario sobre el que inciden las amenazas a la seguridad, sea contemplada ésta desde la perspectiva del individuo o del Estado. Se enseña de que manera los países enfrentan estas amenazas y como evolucionan. La mayoría de los países iberoamericanos mantienen misiones de seguridad interior para sus Fuerzas Armadas; aunque en la actualidad todos cuentan con gobiernos surgidos de elecciones libres, ello no ha implicado la cancelación del recurso a las armas de guerra para estabilizar el gobierno y hacer valer las leyes e instituciones estatales.

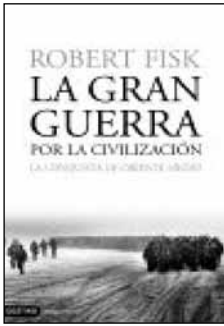
La tercera parte, «Fuerzas Armadas y seguridad humana», expone el modo en que las Fuerzas Armadas de América Latina afrontan desafíos y amenazas, e interiorizan en sus políticas el nuevo concepto de seguridad humana. Se deja claro que las Fuerzas Armadas no son Fuerzas de Orden Público, ya que sus capacidades para el uso legal de la violencia está dirigido exclusivamente hacia el «exterior»; así como tampoco son Fuerzas de «Ocupación del Territorio», ya que no pueden ocupar «territorio» que corresponda a otras instituciones del Estado.

«Los organismos de seguridad regionales y su contribución a la cooperación internacional» es el título de la cuarta parte de la obra, y señala que para afrontar con garantías de éxito los retos de la seguridad, y hacer frente al doble desafío que supone, por una parte, la necesaria actualización de las políticas de defensa y la modernización de las Fuerzas Armadas y, por otra, atajar las amenazas tradicionales y emergentes, resulta imprescindible la ampliación de la cooperación internacional y el establecimiento de grandes sistemas de seguridad y defensa, regionales y subregionales. Este bloque deja en evidencia las diferentes visiones que poseen sobre seguridad hemisférica, Estados Unidos e Iberoamérica. La realidad de la situación actual de las amenazas mundiales que le causan preocupación a Estados Unidos están en otros lugares del mundo y la seguridad hemisférica no es su prioridad.

Los autores pertenecen a los más diversos orígenes y representan a 25 organismos e instituciones nacionales e internacionales de España, América y Europa. Como ejemplo de esta heterogeneidad, se pueden nombrar los siguientes: Pontificia Universidad Católica de Ecuador, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, Centro de Altos Estudios Nacionales de Uruguay, Universidad Nacional de la Plata de Argentina, Universidad Nacional Autónoma de México, Real Colegio Militar de Canadá, Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de Estados Unidos, entre otros.

El ámbito donde se desarrolló esta reunión internacional (Casa de América de Madrid), la relevancia del Instituto que la organizó (Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»), la jerarquía de la autoridad que la presidió (ministro de Defensa de España, don José Antonio Alonso Suárez) y la multiplicidad de naciones participantes, dieron el marco necesario para garantizar la fiabilidad de la obra y la cualificación de sus autores, si, en este último caso, también se los relaciona con las prestigiosas instituciones a las que representaron.

J. F. V.



---

Fisk, Robert

---

*La gran guerra por la civilización. La conquista de Oriente Próximo*

---

Ediciones Destino, enero de 2006

---

Rústica, 1.480 páginas.

---

El libro es una crónica periodística complementada con un repaso histórico que, tomando como partida la participación real del padre del autor en la Primera Guerra Mundial donde fue condecorado con una medalla en la que se podía leer «La Gran Guerra por la Civilización», sirve para realizar un relato muy crudo, pero que resulta en su conjunto ameno, y que hace un exhaustivo análisis de todos los países de Oriente Medio y de los conflictos que en ellos llevan desarrollándose desde hace más de un siglo.

El autor, basándose en sus notas personales recopiladas durante 30 años de trabajo como corresponsal de guerra, realiza un recorrido, más o menos cronológico, por los conflictos que han asolado, y que en numerosos lugares todavía asolan la región de Oriente Medio.

Fisk se propone mostrar la cara que, bajo su punto de vista, no muestran los gobiernos o ciertos medios de comunicación occidentales. Pretende sacar a la luz las implicaciones y responsabilidades que el mundo occidental tiene, y ha tenido a lo largo de la Historia, en los acontecimientos, muertes, guerras y especialmente en el odio que hacia lo occidental se puede respirar en Oriente Medio.

Según el autor, Occidente ha cometido numerosos errores, sobre todo por lo que respecta a sus relaciones con Oriente, por una falta de estudio de la Historia. Esto ha provocado que se hayan repetido acontecimientos en las relaciones Oriente-Occidente, sobre todo en lo relativo a lo social y religioso, que de otra forma se hubieran podido evitar.

Robert Fisk, es periodista y escritor, nacido en Maidstone (Inglaterra) en el año 1946. Corresponsal en Oriente Medio para el periódico británico *The Independent*, está casado y vive en Beirut (Líbano), donde reside desde hace más de 25 años.

Trabajó en la guerra civil del Líbano, la invasión soviética de Afganistán, la guerra Irán-Irak, la invasión israelí del Líbano, la guerra civil en Argelia, las guerras de los Balcanes, conflicto palestino-israelí y la primera y segunda guerras del golfo Pérsico. Es considerado uno de los mayores expertos en los conflictos de Oriente Medio. Defensor de la causa palestina, su trayectoria profesional y muchos de sus artículos han sido muy discutidos tanto por compañeros de prensa, como por parte de los gobiernos y políticos implicados en la región.

J. F. V.





# **ACTIVIDADES DEL CENTRO**



## INAUGURACIÓN DEL II CURSO SUPERIOR DE INTELIGENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS



El día 8 de enero, tuvo lugar en el aula número 13 de este Centro, la inauguración del II Curso Superior de Inteligencia de las Fuerzas Armadas organizado por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas presidida por el DICESEDEN.

## VISITA DE INFORMACIÓN DE ALUMNOS DEL CID (*COLLÈGE INTERARMÉES DE LA DÉFENSE*)



El día 15 de enero, visitó el CESEDEN los alumnos del CID, programada por el Estado Mayor del Aire (Secretaría General Técnica/Sección de Relaciones Internacionales). La delegación estuvo encabezada por el general director del CID y compuesta por 72 alumnos de este Colegio.

Durante su estancia, asistieron a las presentaciones sobre el Ejército del Aire, la política de seguridad y defensa española y el CESEDEN/Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

## **REUNIÓN *BICES-TOSG* DEL CIFAS**

Entre los días 20 y 23 de enero, en el aula número 9 de este Centro, se desarrollaron las actividades previstas para la Reunión *Bices-Tosg*, organizada por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

## **V JORNADAS UNIVERSIDAD SALAMANCA (USAL)- CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN)**

Entre los días 12 y 13 de febrero, se desarrollaron en el colegio mayor «Arzobispo Fonseca», de Salamanca, las V Jornadas USAL-CESEDEN.

Las Jornadas estuvieron presididas por el excelentísimo señor rector magnífico de la USAL y del excelentísimo señor almirante director de CESEDEN.

## **VIII JORNADAS DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN DEFENSA (SID)**

Entre los días 16 al 19 de febrero de 9:00 a 14:00 horas, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, las VIII Jornadas de SID, organizadas por la Inspección General del Centro de Investigación Sociológica y por el Estado Mayor Conjunto.

## COMIDA-CONFERENCIA-COLOQUIO Y ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS EN ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (ADALEDE)



El día 21 de enero, tuvo lugar en el comedor «Cristobal Colón» de este Centro, la celebración de la comida-conferencia-coloquio y posterior Junta Directiva de la ADALEDE.

## CONFERENCIA GENERAL



El día 22 de enero a las 18:00 horas, en el paraninfo de este Centro, el coronel de Infantería (R) don Juan José Sañudo Bayón, miembro del Foro para el Estudio de la Historia Militar de España, impartió una conferencia con el título: *El ejército regular español en 1808: de las expediciones de Dinamarca y Portugal a Uclés.*



## INAUGURACIÓN DEL VIII CURSO DE ALTOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA OFICIALES SUPERIORES IBEROAMERICANOS (AEEOSI)



El día 26 de enero a las 12:00 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la inauguración del VIII Curso AEEOSI, el acto fue presidido por el secretario general de Política de Defensa.

## VISITA A ESPAÑA DEL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE DEFENSA NACIONAL (IDN) DE TÚNEZ



Entre los días 9 y 11 de febrero, visitó el CESEDEN el director del IDN de Túnez, capitán de navío mayor, don Jaoui Mohamed Faouzi.

Durante su estancia, el día 10, a las 18:00 horas impartió una conferencia con el título: *La política de seguridad y defensa de Túnez* en el aula magna de este Centro y visitó el Museo del Prado.

## VISITA A ESPAÑA DEL REAL COLEGIO JORDANO DE DEFENSA NACIONAL



Entre los días 9 y 15 de febrero, visitó el CESEDEN los componentes del Curso de Defensa Nacional número 6/2009 del Real Colegio Jordano de Defensa Nacional. La delegación al mando del mayor general (R) Mahmoud Odeh Irdaisat, director del Colegio, estuvo compuesta por 28 personas entre profesores y alumnos.

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre política de defensa española (Dirección General de Política de Defensa), las Fuerzas Armadas españolas (Estado Mayor de la Defensa y Estado Mayor Conjunto y el CESEDEN/Escuela de Altos Estudios de la Defensa). Visitaron las empresas EADS-CASA, la Academia de Infantería y la ciudad de Toledo.

- Se ruega a los suscriptores de este *Boletín de Información* que consignent los cambios de dirección postal que se produzcan a: Sección de Planes y Programas (Publicaciones) del CESEDEN en paseo de la Castellana 61, 28071-Madrid, o bien mediante fax a los números 91-3482553 o 91-3482554.
- Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.defexa











