

CAPÍTULO SEGUNDO

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA DIPLOMACIA DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA EN IBEROAMÉRICA

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA DIPLOMACIA DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA EN IBEROAMÉRICA

Por FERNANDO RODRÍGUEZ MONTÓN*

Señores presidentes: Quiero comenzar señalando que debemos reforzar el multilateralismo, convirtiéndolo en ese instrumento útil capaz de asentar el orden internacional en los tres pilares básicos interdependientes e indivisibles, de la paz y la seguridad, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible (1).

(Su Majestad el Rey en la Sede
de Naciones Unidas).

Admitiendo la no supremacía de ninguno de los tres pilares citados, por el tema que nos ocupa, me permito colocar el de la paz y la seguridad en primera línea de salida.

Así, la seguridad constituyó uno de los mensajes de mayor aceptación en la última Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del pasado mes de septiembre, pues la mayoría de los jefes de Estado asistentes a la misma corroboraron las palabras de su secretario general, Kofi Annan:

* Coronel de Artillería de la Escala Superior de Oficiales del Ejército de Tierra, diplomado de Estado Mayor y de Estados Mayores Conjuntos. Fue jefe del Contingente Militar y asesor militar de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) de octubre de 1999 a septiembre de 2000. De junio de 2001 a junio del 2003 mandó el Regimiento Mixto de Artillería número 93 (Santa Cruz de Tenerife). En la actualidad está destinado en el CESEDEN-EALEDE como coordinador del Máster de Seguridad y Defensa.

(1) Palabras pronunciadas, ante la reunión plenaria de Alto Nivel de Naciones Unidas, Nueva York, 14 de septiembre de 2005.

«Que no hay seguridad sin desarrollo y que no hay desarrollo sin seguridad. Y no tienes nada de ello si no hay un respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley» (2).

En relación con lo anterior, la seguridad y la defensa en coordinación con su política exterior tanto de la Unión Europea como la de los países iberoamericanos, constituyen los campos a reflexionar a lo largo del presente capítulo.

Si la seguridad y la defensa –en la mayoría de sus actividades– van unidas a la política exterior, estamos hablando de «diplomacia de defensa», que es el primer punto que se desarrolla; en éste, sin pretender llegar a una definición del propio término, sí se busca, al menos, enmarcar su concepto y enumerar las actividades más frecuentes que ejecuta este tipo de diplomacia. Como segundo, se aborda la política exterior de la Unión Europea, su relación con la política de seguridad y defensa de la misma y su posible influencia en Latinoamérica; a continuación, se observan las amplias y nuevas misiones encomendadas a los ejércitos, sobre todo, las relacionadas con las de apoyo a la paz y a la población civil ante catástrofes naturales; posteriormente, se hace referencia a la seguridad y la defensa en Iberoamérica, a través de sus numerosas cumbres y conferencias se analizan los temas de seguridad y defensa que mayor acuerdo admiten en la región; después, se continúa con algunos instrumentos de la «diplomacia de defensa», haciendo especial hincapié en la labor de las agregadurías militares, los alumnos latinoamericanos que cursan estudios en centros de enseñanza militares de la Unión y en los contactos bilaterales, al más alto nivel, de los representantes de los Ministerios de Defensa y de los Ejércitos de la Unión Europea y Latinoamérica y por último, se finaliza con unas conclusiones. En las cuáles, se pretende vislumbrar y analizar la proyección de las diferentes acciones de la «diplomacia de defensa» de la Unión Europea en los países de Latinoamérica.

Dado que España y Portugal, simultáneamente, forman parte de la Unión Europea y de la Comunidad Iberoamericana se opta, inicialmente, por situarlos bajo la esfera de la Unión Europea y, posteriormente, colocarlos como vanguardia de la Unión para facilitar las relaciones entre ambas Organizaciones, al ser ellos los mejor situados por historia, costumbres, cultura, economía, idiomas, etc. en la relación Unión-Latinoamérica.

(2) Entrevista concedida por Kofi Annan a Berna G. Harbour en Salamanca en *El País*, 16 de octubre de 2005.

«Diplomacia de defensa»

La «diplomacia de defensa» se ha contemplado e interpretado desde muy diversos puntos de vista. Incluso se ha escrito de la antigua y nueva diplomacia, por lo que en aras de un mejor entendimiento, hay que establecer una referencia, un marco, que ayude a comprender su significado. Éste, tiene bastante de curiosidad y mucho de permanente aplicación, lo que le ha llevado a ser utilizada como un instrumento más del Estado, pues, las acciones diplomáticas y las militares no deben considerarse como antagónicas (3), sino complementarias, dado que así ha sido en la mayoría de las ocasiones.

A lo largo de la Historia, la guerra se ha presentado como uno de sus mayores protagonistas, hasta el punto de admitir que cualquier nación, en cualquier momento, puede encontrarse en un amplio abanico de posibilidades entre las claramente diferenciadas de paz o guerra (4). Término este último que, por múltiples causas, ha devenido en el de conflicto armado, de expresión más suave y, sobre todo, con mejor sonido en los oídos de las sociedades modernas desde los finales del siglo XX.

La ONU, en su Carta Fundacional de San Francisco, proscribía el recurso a la guerra como forma de resolver conflictos. No obstante, en la normativa española se encuentra con frecuencia el uso de este término (Constitución de 1978 en su artículo 63.3, Leyes derogadas de la Defensa Nacional de 1980 y 1984, Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de 1986, etc.). En contraposición a las leyes anteriores y apartando la expresión guerra, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (5) hace alusión al conflicto bélico o conflicto armado.

Sin constituir el foco de reflexión la disyuntiva guerra (6) o conflicto armado, no cabe duda que la inconcreción y la falta de definición del término

(3) En: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijps/pj51news.htm>. NEWSOM, Eric D. secretario de Estado adjunto para Asuntos Político-Militares de Estados Unidos: *La fuerza y la diplomacia unidas para aumentar la seguridad*, de marzo de 2000, afirmaba: «La capacidad de los Departamentos de Estado y Defensa de actuar conjuntamente tendrá un efecto profundo en el liderazgo de Estados Unidos en el mundo y será de gran eficacia para la protección de nuestros intereses y los de nuestros aliados y amigos.»

(4) D01-001. *Doctrina: Empleo de las Fuerzas Terrestres*, p. 3.1, (3.ª edición), 17 de octubre de 2003.

(5) Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional.

(6) SANZ ROLDÁN, Félix: en *El Siglo*, 11 de octubre de 2005. Además de otras ideas, expresa: «En una sociedad como la española, la guerra, en el sentido tradicional del término, está a punto de desaparecer porque han surgido nuevas formas de agresión a la seguridad.»

guerra pudieran provocar consecuencias impensables en el campo del Derecho Internacional, sobre todo, por tratarse de asuntos relacionados con la seguridad y la defensa de un país dentro del contexto mundial (7). En cuanto a los conflictos armados desde el año 1991, es decir desde el final de la guerra fría, no solamente se han reducido sino que además causan menos muertos (8), y la mayoría de éstos son civiles.

Asumiendo el término conflicto armado, entre éste y la paz existen múltiples situaciones, también comúnmente reconocidas como crisis. La crisis se puede definir como una situación inestable que altera la vida diaria de una nación y que, incluso al gobierno pudiera llevarle a tomar acciones diferentes (9).

Las acciones en el campo de la estrategia militar española para prevenir, preparar y resolver conflictos, se conocen como: disuasión, cooperación, prevención y respuesta militar (10). Excepto la última, las otras tienen cabida dentro de lo que se conoce como «diplomacia de defensa».

Durante un conflicto armado se suspenden las relaciones entre los contendientes, pudiendo llegar incluso a que desaparezcan las diplomáticas; y son los medios militares los que predominan y adquieren un mayor protagonismo en la gestión del conflicto bajo la dirección de sus propios gobiernos. De la misma manera que en el conflicto armado, en la paz y en las situaciones de crisis, el empleo de la fuerza está supeditado a decisiones políticas, de tal manera que son éstas las que determinan la cantidad y calidad de los medios a emplear.

Las Fuerzas Armadas han sido tradicionalmente concebidas como dispuestas a imponer el uso o temor a la fuerza. Sin embargo, en tiempo de paz y desde fines del siglo pasado, las Fuerzas Armadas y los Ministerios de Defensa son vistos como una herramienta más de la política exterior y seguridad del Estado, desapareciendo, en parte, quienes justifican la existencia de las Fuerzas Armadas por su más que probable entrada en combate.

La «diplomacia de defensa», tema de reflexión, es entendida genéricamente como la puesta de capacidades militares al servicio de la política exterior de un país. Aquélla, hay que situarla en los periodos de paz y en

(7) GONZÁLEZ, M.: presenta diferentes posturas de expertos constitucionalistas españoles polemizando sobre guerra o conflicto en *El País*, 5 de julio de 2005.

(8) FOURMONT, Guillaume: en el artículo, «Hacer la paz a golpe de matemáticas», afirma: «En 1950, 38.000 perdían la vida, mientras que en 2002 morían 600» en *El País*, 30 de octubre de 2005.

(9) D01-001. *Doctrina: Empleo de las Fuerzas Terrestres*, pp. 3-2, (3.ª edición), 17 de octubre de 2003.

(10) D01-001. *Doctrina: Empleo de las Fuerzas Terrestres*, pp. 2-7, (3.ª edición), 17 de octubre de 2003.

las situaciones de crisis. El conflicto armado sobrepasa con creces las acciones que engloban lo que puede considerarse como política de defensa.

Adentrándonos en las relaciones entre diplomáticos y militares es preciso constatar que han sido abiertas y fructíferas. A lo largo de las últimas cinco décadas, se han pasado de unas diluidas; a otras, en las que el militar ha sido el auténtico actor en el campo internacional. Así, Fuerzas Armadas y Ministerios de Defensa han tenido un mayor protagonismo en actividades de ayuda y cooperación, sobre todo, a partir de la década de los noventa del siglo pasado. Y esto ha sucedido, fundamentalmente, a partir del despliegue y empleo de fuerzas militares en operaciones de apoyo a la paz con mandato de Naciones Unidas. Los observadores internacionales desarmados, en el año 1948, en el Sinai (UNTSO), con la misión de supervisar y observar el armisticio de Israel con Jordania, Líbano, Egipto y Siria; en 1949 en Cachemira (UNMOGIP) para supervisar el alto el fuego entre India y Pakistán; así como el primer contingente de cascos azules de entidad batallón armado, como respuesta a la crisis de Suez (11) fueron los primeros que con sus acciones y esfuerzos han contribuido a destacar el papel, la mayoría de ocasiones, decisivo, de las fuerzas militares en apoyo de la diplomacia en la resolución de crisis e incluso de conflictos armados.

Establecida la misión, sea de Naciones Unidas, Unión Europea, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), etc., es el jefe del contingente militar el que mejor percibe la necesidad y la forma de emplear la fuerza militar en la zona de crisis. Sin un verdadero control de la zona es prácticamente impensable que el resto de los participantes puedan mínimamente comenzar a realizar sus cometidos. En este sentido el Documento «Seguridad Humana. Una Doctrina para Europa» presentado por Kaldor Mary (12), apuesta por la configuración de contingentes cívico-militares para las operaciones de paz:

«Los militares han de garantizar perímetros de seguridad y los civiles actuar como policías, jueces, observadores electorales, médicos, psicólogos, etc.»

(11) *Operaciones de Paz*. Ministerio de Defensa, enero de 2002. Además de las operaciones descritas, efectúa un detallado y amplio resumen de las principales operaciones de paz auspiciadas por Naciones Unidas.

(12) En el artículo, «El futuro: protección civil y misiones de paz» de la revista *La Vanguardia*, 25 de septiembre de 2005.

Por esto, en los primeros momentos se hace amplio uso de la fuerza militar y poco de los otros medios; y si el proceso se encamina a una solución favorable, se producirá con el paso del tiempo, una inversión de actores, pasando a un primer plano las acciones de los civiles y a un segundo la de los militares.

En la última década, la cooperación en defensa es usada no sólo dentro del viejo cometido de la política clásica de apoyo de Fuerzas Armadas y Seguridad a los aliados, sino también como un medio para conseguir objetivos de política exterior y de seguridad.

Ante este cambio de cometidos para las fuerzas militares, surge la pregunta: qué acciones, actividades, funciones, pueden realizar las Fuerzas Armadas en el campo de la «diplomacia de defensa». Desde luego, son muchas y variadas; y al objeto de concretar este tema conviene y; aún en aras de perder amplitud, la disponibilidad de movernos dentro de un listado de cometidos más o menos cerrado.

Entre los cometidos asignados a los Ejércitos, y, como punto de partida, se podrían aceptar los siguientes:

- Contactos bilaterales y multilaterales entre titulares de defensa civiles y militares.
- Nombramiento de agregados militares en el exterior.
- Acuerdo bilaterales de cooperación en defensa.
- Entrenamiento de militares y personal civil de defensa extranjeros.
- Proporcionar expertos y consejeros en control democrático de las Fuerzas Armadas, gestión de defensa y áreas técnicas militares.
- Contactos e intercambios entre personal militar y unidades, y visitas a barcos.
- Destino de militares o personal civil en Ministerios de Defensa o Fuerzas Armadas en países aliados.
- Despliegue de equipos de entrenamiento.
- Provisión de equipos militares y otros materiales de ayuda.
- Ejercicios militares bilaterales o multilaterales de entrenamiento (13).

Como los anteriores cometidos no satisfacían la amplia gama de necesidades de la sociedad actual en temas de seguridad y defensa, las

(13) Éstos son recogidos en COTTEY, Andrew and FOSTER, Anthony: *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, p. 7. También, definen los tres nuevos cometidos de la «diplomacia de defensa»: como medio para reducir la probabilidad de conflicto, promover relaciones democráticas cívico-militares y apoyar a Estados en el desarrollo de capacidades de mantenimiento de la paz.

primeras potencias mundiales decidieron incluir también: el apoyo para estabilizar Estados débiles, la promoción de Estados democráticos y la reducción de la probabilidad de conflictos en regiones en tensión. De esta forma se da a entender que el cuadro figura completo casi en su totalidad. Y además, estas últimas posibilidades encierran loables predisposiciones en la búsqueda de un mundo más justo y humano.

A la vista de la posibilidad de seguir desmenuzando lo que se entiende por «diplomacia de defensa», se efectúan algunas consideraciones sobre las posiciones de Francia, Reino Unido y España.

Francia cuenta con la Dirección de Cooperación Militar y Defensa dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores (14). La cooperación militar y de defensa forma parte de los instrumentos de influencia del país en el extranjero, al mismo nivel que las cooperaciones económicas, cultural, científica o técnica. Francia ha mantenido acuerdos de defensa con sus antiguas colonias prestando especial atención a los países de centro y del este de Europa, aunque no cabe duda que su mayor influencia se ha dejado sentir en África.

En esta cooperación están incluidos los agregados de Defensa, colocados bajo la autoridad de los embajadores y designados como jefe de las misiones locales de cooperación militar y defensa del Ministerio de Asuntos Exteriores; los militares destinados en las estructuras aliadas como oficiales de enlace o intercambio; los miembros de los estados mayores internacionales y las fuerzas desplegadas como consecuencia de los acuerdos de Francia con otros países.

Reino Unido emplea un léxico más técnico en la definición de lo que entiende por política de defensa: terminar con hostilidades, construir y mantener la confianza, ayudar al desarrollo de Fuerza Armadas que actúen bajo parámetros democráticos. Y todo ello, para contribuir eficazmente a la prevención y resolución de conflictos.

(14) Así lo recogió el diputado M. François Lamy, en nombre de la Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas en el proyecto de presupuesto para el 2005. Su crítica se centra en las dificultades del Ministerio de Asuntos Exteriores francés para hacerse cargo de todos sus cometidos en el exterior con un presupuesto tan limitado. Concluye que en ocasiones es el Ministerio de Defensa el que sufraga determinados gastos imputables a la Dirección de Cooperación Militar y Defensa dependiente del Ministerio de Exteriores. Registrado en la Presidencia de la Asamblea Nacional con el número 1.867 de fecha 13 de octubre de 2004.

España (15) pretende potenciar y revitalizar este concepto. Una clara muestra de ello, es la redacción del punto 7.º:

«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.»

Recogida en las directrices para el desarrollo de la política defensa, en el ámbito internacional, de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004.

En consonancia con esta idea, la estrategia militar española, difundida a través del Documento «Revisión Estratégica» sitúa a la «diplomacia de defensa» como uno de los seis procedimientos dentro de los modos de actuación de las Fuerzas Armadas (16).

En términos parecidos, el general Sanz Roldán (17) afirma que la «diplomacia de defensa» abarca la prevención de conflictos, colaboración con las misiones diplomáticas en las actividades relacionadas con la seguridad y el establecimiento de medidas de confianza.

A modo de posición, puedo señalar que excepto el empleo de la fuerza en combate para la resolución de conflictos armados, el resto de las múltiples y variadas misiones que se le pueden encomendar a las Fuerzas Armadas, en apoyo con la acción exterior del Estado, forman parte de lo que conocemos como «diplomacia de defensa».

Política exterior de la Unión Europea

En el intento de profundizar en la política exterior de la Unión, reseño las palabras del presidente de la Comisión Europea, el portugués José Manuel Barroso:

«En la Unión Europea la política exterior se sigue dirigiendo a nivel nacional. Aún no estamos preparados para provocar nuestra influencia tal y como lo hace Estados Unidos.»

(15) RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis: presidente del Gobierno de España. *Directiva de Defensa Nacional 1/2004* de 30 de diciembre de 2004.

(16) *Estrategia Militar Española*. Ministerio de Defensa, agosto de 2004. Se reconocen como actividades propias de la «diplomacia de defensa» las siguientes: medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, medidas de control de armamentos, representaciones oficiales permanentes, intercambios de profesionales con otros países, formación de profesionales en otros países y viceversa, intercambios doctrinales o de inteligencia y visitas a instalaciones.

(17) SANZ ROLDÁN, Félix: *La diplomacia de defensa: una aproximación desde España*, pp. 519-527, Arbor, CLXV, 651 de marzo.

Lo anterior, muestra a las claras que una de las grandes aspiraciones de la nueva Constitución Europea, ésta que se encuentra en parada técnica, debido, principalmente, a los referendos negativos de Francia y Holanda, sea conseguir una seguridad y defensa común y una voz única en política exterior. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición de una defensa común (18).

Para ello, las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión Europea en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales cooperarán para garantizar la ejecución de las decisiones europeas que establezcan posiciones o acciones adoptadas por la Unión. La política exterior se concibe como un instrumento básico en la seguridad y defensa de la Unión Europea (19). Además, la seguridad y la defensa se pueden conseguir no sólo con las Fuerzas Armadas, sino también a través de medidas de confianza y cooperación canalizadas fundamentalmente a través del empleo de la diplomacia y de la política exterior. Las medidas de confianza y de cooperación van a primar sobre las medidas de disuasión, y ésta claramente sobre la medida de empleo de la fuerza. Así, es opinión generalizada que Europa ha de representar un modelo estratégico basado en el multilateralismo y la resolución pacífica de los conflictos, apoyándose en las organizaciones internacionales cuyo objetivo sea garantizar la seguridad y el desarrollo sostenible (20).

Por ello, Europa ha elaborado un planteamiento global respecto a la seguridad, desde las misiones policiales a la gestión de crisis, para lo cual se necesita la transformación de las fuerzas europeas con el objeto de que Europa tenga credibilidad como actor estratégico (21).

Aun contando con el retraso previsto para la aprobación del tratado constitucional, el nombramiento de un futuro comisario de Asuntos Exteriores, con un cuerpo diplomático propio; así como la creación de una Agencia Europea de Defensa, son datos que permiten augurar un marco clara-

(18) En: <http://www.constitucioneuropea.es>. Una Constitución para Europa. Secretaría de Estado para la Unión, artículo 16 de la PESC en la Constitución Europea.

(19) En: <http://www.constitucioneuropea.es>. Una Constitución para Europa. Secretaría de Estado para la Unión, artículo III-306. De las políticas y el funcionamiento de la Unión en la Constitución Europea.

(20) En: <http://www.barcelona2004.org>. *El papel de Europa en el mundo*, Fórum de Barcelona 2004.

(21) HAINE, Jean-Bie: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres. En su último libro, se refiere a otro actor estratégico fundamental: *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'alliés?*, Payot, 2004.

mente optimista en los años venideros. Idea mantenida por Ulrico Beck y Anthony Giddens (22), así como por la apuesta de muchos países europeos, entre los que se incluyen España y Portugal (23).

A partir de la aprobación del texto constitucional, la Unión Europea contará con una voz única en política exterior y defensa con peso más importante para influir y establecer doctrina en otras estructuras de defensa regional. En la actualidad, esta labor la tiene encomendada el alto representante para la PESC de la Unión Europea (24).

En cuanto al significado de Latinoamérica para la Unión, se observa que la reducida influencia de Europa en aquella región viene condicionada por la no excesiva prioridad de los asuntos latinoamericanos en los intereses europeos. En este punto es donde se puede agrandar la figura de España y Portugal, llamados a ser el vínculo de unión entre ambas regiones. Y es, precisamente a través de la adhesión de Portugal y España a la Comunidad Europea cuando se introduce la agenda latinoamericana, que hasta aquel momento había sido prácticamente inexistente. La potenciación de las relaciones con Iberoamérica será sobre la base de la cooperación solidaria en las relaciones bilaterales y la manifiesta presencia de Iberoamérica a la agenda de la Comunidad Europea.

Si al reducido interés que Iberoamérica representa en las prioridades de la Unión Europea en relación con otras áreas más candentes de Asia, África, Oriente Medio, etc., se añade que es necesario contar con la importante influencia de Estados Unidos en el continente americano, se entiende lo mucho que queda por hacer en este campo.

Misiones de los Ejércitos

El general Díez-Alegría advirtió que la realidad era tozuda en demostrarnos las desfasadas atribuciones previstas para los Ejércitos. Si esto pudo ser cierto en su momento, la realidad, a día de la fecha en el caso de Espa-

(22) En carta abierta sobre el futuro de Europa, llegan a decir «La Unión Europea no puede desempeñar un papel efectivo en el mundo sin más innovación poética. Debería mantenerse la propuesta de un único ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea» en *El País*, 2 de octubre de 2005.

(23) BONO, José y MARQUES AMADO, Luis Felipe: en el artículo «Un compromiso común en la seguridad y defensa europea exponen los diferentes temas que actualmente ocupan las relaciones de España y Portugal» en *El País*, 12 de septiembre de 2005.

(24) En: <http://www.lukor.com/not-mun/euroa/0406/19211128.htm>. El señor Solana, en Barcelona, el 19 de abril de 2004 aboga por más gastos en defensa y una diplomacia única para que Europa sea un actor mundial.

ña, es que las nuevas funciones para los Ejércitos están perfectamente establecidas en la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 y en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional. En ésta, el Congreso autoriza todas las misiones del Ejército en el exterior (25).

Protección de las personas ante catástrofes o calamidades, abastecimiento de bienes y servicios indispensables en caso de fuerza mayor, colaboración con la Policía en el restablecimiento de la paz y la tranquilidad pública ante ataques terroristas, la vigilancia de fronteras, incluida la vigilancia costera y el auxilio y salvamento marítimo, el control del cierre de la circulación aérea general y la protección del medio ambiente; son misiones que, en el Fórum de la Culturas celebrado en Barcelona, han sido justificadas por Rafael Martínez para las Fuerzas Armadas españolas (26).

En España, como en otros países del mundo, la sociedad demanda, cada vez con mayor fuerza, la actuación eficaz e inmediata de las Fuerzas Armadas en caso de catástrofe. La respuesta a esta situación, por parte del Gobierno español ha sido la creación de una Unidad de Emergencia, con unos efectivos cifrados en 4.300 hombres, con la misión de actuar en casos de grandes nevadas, inundaciones, terremotos, ataques hostiles u otras situaciones como riesgos biológicos, químicos, o radiológicos que puedan requerir una actuación inmediata por parte de las Fuerzas Armadas. Así, el empleo de las Fuerzas Armadas se ha contemplado con absoluta normalidad en varios incendios el verano pasado, en la protección de las vías del AVE y en la protección de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (27).

Especial inflexión en el empleo de las Fuerzas Armadas, puede constituir el apoyo de éstas a la Guardia Civil en las zonas fronterizas de Ceuta y Melilla (28). A este respecto puede ser punto de reflexión la opinión del señor Solana (29) en su artículo: «La seguridad difumina la defensa».

(25) CUE, Carlos E.: explica los acuerdos entre diferentes grupos parlamentarios sobre esta autorización en *El País*, 15 de septiembre de 2005.

(26) También afirma: «En la defensa no sólo está implicado el Ejército, está concernida toda la sociedad; e igualmente, la defensa no es exclusivamente maniobras militares y gasto armamentístico, la defensa también implica colaborar en las tareas de protección civil o desempeñar acciones humanitarias y operaciones de paz» en revista *La Vanguardia*, 25 de septiembre de 2005.

(27) MORALES, J. y CAMPO, R. J.: Comentando las últimas intervenciones especiales de las Fuerzas Armadas en *Heraldo de Aragón*, 20 de octubre de 2005.

(28) HAMED Mustafa: el señor Bono a preguntas relacionadas con la presencia de tropas en las zonas fronterizas de Ceuta y Melilla, responde que los militares continuarán realizando su misión de apoyo a la Guardia Civil todo el tiempo que resulte necesario en *Melilla Hoy*, 20 de octubre de 2005.

(29) SOLANA, Luis: Transmite la idea de la dificultad de determinar el límite entre seguridad y defensa en *La Razón*, 7 de octubre de 2005.

La idea, sostenida y apoyada por la mayoría de los viejos pueblos de Europa, de potenciar cada vez más a las Fuerzas Armadas en misiones que no requieran el empleo de la fuerza, también ha tenido su versión en los últimos comentarios del presidente de Estados Unidos cuando refiriéndose a las catástrofes de los huracanes *Karina* y *Rita* confesó que estaba reflexionando sobre las circunstancias en las que el Departamento de Defensa se convierta en el organismo más importante.

Sumergiéndonos, ahora, en el papel que el proyecto constitucional europeo asigna a los Ejércitos, se admiten que sobrepasan con creces las *misiones Petersberg* del actual tratado (misiones humanitarias y de rescate y misiones de mantenimiento y restablecimiento de la paz) para fijar las de contribuir a garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Con respecto al lugar de aplicación del esfuerzo, se debe tener en cuenta que la Unión podrá recurrir a dichos medios en las misiones reseñadas anteriormente y en cualquier territorio fuera de la Unión. Con este amplio abanico de posibilidades se entiende el destacado proyecto en que se ha embarcado la Unión en relación con la seguridad.

Así, para la Unión es vital el tratamiento que se le da a la Política Común de Seguridad y Defensa (PESD), ya que se la contempla dentro de la PESD, por lo que, se ha iniciado un proceso para ofrecer a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares; además de la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares para determinar las necesidades operativas y fomentar medidas para satisfacerlas.

Al hilo de la situación de las Fuerzas Armadas en Iberoamérica, se admiten las dificultades de estos países para integrarse en estructuras de defensa regional, fundamentalmente, por el alto riesgo que la posible pérdida de soberanía podría acarrearles, ya que algunas podrían considerarse como sociedades en vías de estructuración. No obstante, la fuerza de paz de Haití con importantes esfuerzos militares a cargo de Brasil, Chile y Argentina, la experiencia de la Brigada *Plus Ultra* en Irak con la participación de Honduras, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua representan claros ejemplos de políticas ilusionantes en este sentido.

Interrelacionados con la seguridad y defensa de la Unión Europea, se considera necesario y clarificador traer a colación las siguientes organizaciones relacionadas con la seguridad: Consejo de Europa, OTAN, Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y ONU.

En la III Cumbre del Consejo de Europa (30), celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo de 2005, los jefes de Estado y de Gobierno adoptaron las líneas políticas y el plan de acción que establece las principales tareas del Consejo para los próximos años:

- Promoción de valores fundamentales como son los derechos humanos y la democracia.
- Reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos, en particular combatiendo el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de seres humanos.
- Fomentar la cooperación con otras organizaciones europeas y de ámbito internacional.

Ya, en el nuevo mandato político de la Organización definido con ocasión de la Cumbre del Consejo de Europa de Viena en octubre de 1993, los jefes de Estado y de Gobierno constituyeron el Consejo de Europa como el guardián de la seguridad democrática cimentada en los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Para el Consejo, la seguridad democrática es un complemento fundamental de la seguridad militar, ya que constituye la condición de la estabilidad y de la paz en el continente.

Con respecto a la OTAN, en su última decisión política sobre el empleo de efectivos, se aprobó el envío de un contingente militar cifrado en más de 9.000 soldados, formando parte de la llamada Fuerza de Respuesta Rápida, para labores de ayuda humanitaria en Pakistán (31), devastado por el terremoto que causó más de 70.000 muertos. Constituye la primera misión de esta clase para esta Unidad de élite, bautizada así hace dos años. Más allá de su colaboración en la lucha contra el terrorismo o en su eventual desempeño en misiones de mantenimiento de la paz, la OTAN está emergiendo últimamente de un modo bastante eficaz en otra función más concreta, como es la de prestar ayuda en grandes catástrofes naturales (32).

La OSCE (33) como organización de seguridad con 55 Estados participantes, es un instrumento de alerta, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto en su zona. En materia de seguridad se ocupa

(30) En: http://www.coe.int/T/ES/Com/About_Coe/default.asp?L=ES.

(31) *El País*, 14 de noviembre de 2005. Cuenta como un equipo médico de las tropas españolas destacadas en Pakistán en misión humanitaria de la OTAN socorrió a las víctimas de un accidente, donde murieron 12 personas. El accidente se produjo en Arja, el pueblo de la región de Cachemira donde está el campamento de las tropas españolas.

(32) MOSTERIRO, Santy: en el artículo: «Los soldados españoles en Pakistán regresarán a mediados de enero, el jefe de la Brigada a la que pertenece el contingente opina que los militares españoles son los que mejor se han integrado en la misión humanitaria ordenada por la OTAN.»

(33) En: www.osce.org/documents/html/pdf.

de las tres dimensiones de la seguridad: político-militar, económica-medio ambiente y humana, por lo que entiende de una extensa gama de cuestiones relacionadas con la misma: control de armamentos, medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad, derechos humanos, minorías nacionales, democratización, estrategias de actividad policial, lucha contra el terrorismo y actividades económicas y medioambientales. En la actualidad cuenta con 16 misiones establecidas sobre el terreno, en países como: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Kazajistán, Georgia, Kirguizistán, Moldavia, Serbia y Montenegro, Tayikistán y la ex república yugoeslava de Macedonia.

La OSCE, en el terreno de la seguridad, es probable que pueda implicarse con mayor fuerza en el futuro, por ser una organización particularmente adecuada para tratar todas las fases de un conflicto, desde el diálogo y la prevención hasta la consecución de la paz. Sin olvidar sus capacidades para la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, preparación de policías, control de fronteras (34), etc., opinión del jefe de la misión OSCE en Croacia.

En cuanto a la ONU que tiene asignado el objetivo básico de garantizar la seguridad internacional, se responsabiliza de las siguientes misiones: mantenimiento de la paz y seguridad internacional, fomento de las relaciones amistosas entre los pueblos, fomento del arreglo pacífico de las controversias internacionales, protección de los derechos humanos y cooperación al desarrollo.

Si se analizan las seis mayores operaciones militares llevadas a cabo por Occidente en las últimas décadas, Somalia y Haití resultaron ser fracasos, Bosnia-Herzegovina y Kosovo grandes éxitos y Afganistán e Irak siguen acumulando problemas. En todas estas operaciones la entrada inicial de las tropas ha resultado ser siempre la fase menos difícil, incluso cuando ha encontrado oposición. En la mayoría de los casos las fuerzas han sido –al menos en teoría– invitadas a acudir, y cuando existió algún tipo de oposición consiguieron forzar su entrada con la mera amenaza de usar la fuerza como ocurrió en Haití, o mediante la aplicación del poderío aéreo por sí solo como en Kosovo o combinado con el uso de fuerzas locales amistosas, como en Bosnia-Herzegovina y Afganistán. Solamente en el año 2003 en Irak resultaron necesarios combates terrestres de gran magnitud para asegurar el control del territorio.

(34) FUENTES MONZONIS VILALLONGA, Jorge: «Una OSCE para el siglo XXI», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Área: Europa-ARI número 123/2005, de 6 de octubre de 2005.

La ONU, a pesar de que ha tenido sus fracasos, también ha participado en un gran número de operaciones culminadas con éxito. Sus intervenciones en Camboya, Eslovenia Oriental, Timor Oriental, El Salvador, Mozambique, Namibia y Sierra Leona consiguieron evitar que unas sociedades destrozadas por la guerra se vieran inmersas en nuevos conflictos y excepto en el caso de Camboya se ha logrado avanzar hacia una democracia sostenible.

De las anteriores misiones se puede decir que durante la segunda mitad del siglo XX, las guerras ya no han sido mayoritariamente conflictos entre Estados y no se han limitado a enfrentamientos bélicos de ejércitos contra ejércitos. Su lugar lo han ocupado los medios nucleares, biológicos y químicos, los genocidios étnicos, el terrorismo y la destrucción del planeta; a los que han venido a añadirse los derivados de las agresiones sociales, las crecientes desigualdades, el hambre, el sida y las catástrofes naturales en las clases más desfavorecidas (35).

La ONU desempeña también, un papel protagonista en misiones dirigidas por otras organizaciones. Aunque, actualmente, se llevan a cabo muchas operaciones de Naciones Unidas sin ninguna intervención de la Unión Europea, la OTAN o Estados Unidos, todas las operaciones de estos últimos cuentan con algún tipo de implicación de la ONU.

La propuesta del secretario general de la ONU, Kofi Annan, de constituir una Comisión para la Reconstrucción Nacional que reúna a las diversas instituciones de Naciones Unidas que desempeñan un papel significativo en tareas de reconstrucción nacional, representaría un instrumento adecuado para crear un vínculo más permanente entre Nueva York y Bruselas. Tanto la Unión Europea como la OTAN tienen mucho que ofrecer a las misiones de paz de la ONU. Ésta no puede, muchas veces, estar a la altura de los requisitos que marca la acción militar colectiva, ni siquiera si se potencian de forma significativa sus fuerzas de mantenimiento de la paz. En ninguna operación ha desplegado más de una división reforzada, ni ha realizado ningún despliegue afrontando oposición armada, aunque lo haya autorizado en muchas ocasiones, y eso que puede haber circunstancias en las que sea necesario emplear cuerpos de ejército o haya que intervenir utilizando la fuerza ante una oposición armada (36).

(35) VIDAL-BENEYTO, José: en su artículo, «Refundar la ONU llega a calificar a la ONU como una de las últimas barreras defensivas» en *El País*, 24 de septiembre de 2005.

(36) En: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/artl.html>. James Dobbins estudia las relaciones de la OTAN con otras organizaciones internacionales.

En el caso de España, al amparo de la ONU contribuye en la mediada de sus posibilidades en cuantas iniciativas y operaciones de mantenimiento de la paz le es posible, ya sea independientemente, bajo bandera de la Unión Europea o como aliado de la OTAN.

De lo anterior se puede afirmar que la política de seguridad y defensa de la Unión debe seguir creciendo y, debe hacerlo, dentro de parámetros y circunstancias propias de la Unión. Deberá buscar su propia identidad para lo cual definirá el qué, el cuándo, el cómo, el dónde y el para qué va a disponer de un instrumento tan poderoso y seguro. No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta el esquema de globalización en el que se mueve la seguridad y la defensa, la Unión Europea tendrá mucho que oír y aprender de organizaciones como: ONU, OSCE, OTAN, Consejo de Europa, etc.

Seguridad y defensa en Iberoamérica

Conocer, interpretar y contabilizar las actividades que las Fuerzas Armadas de los países de Latinoamérica realizan en favor de una posible política exterior común, supone una tarea ardua y muy difícil de concretar, ya que cada país representa una postura en el concierto regional e internacional y en muchas ocasiones en contraposición con la de los otros integrantes de la región, sobre todo porque sus preocupaciones y prioridades en muchas ocasiones son completamente distintas. A título de ejemplo, la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata (Argentina), ha mostrado un continente fraccionado en países con prosperidad económica y social incuestionable, al lado de naciones que padecen las secuelas de la pobreza. Además la iniciativa de Estados Unidos de libre comercio, Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ha dividido el continente, lo que ha llevado que Argentina, Brasil y Venezuela se opongan a la creación de un único bloque bajo la batuta de Washington (37).

Ante esta dificultad, se pretende descubrir y analizar los objetivos, los temas, que les unen más que las dificultades, los antagonismos, que les separan. Como se ha dicho, América Latina es una región heterogénea, con historias y realidades distintas. Obviar estas diferencias implica caer en simplificaciones de seguridad y defensa, políticas, económicas y sociales que han fracasado reiteradamente. En algunos países el malestar

(37) MARIRRODRIGA, Jorge: Según las encuestas, el 67,5% de los argentinos apoya la celebración de la Cumbre, aunque el 72% no cree que de ella vaya a salir solución alguna a sus problemas en *El País*, 5 de noviembre de 2005.

social y económico ha dado lugar a nuevas protestas sociales que amenazan la institucionalidad democrática (38). Con otro enfoque, Alain Touraine opina que Chile, Uruguay y Brasil han elegido el camino de una izquierda muy moderada (39).

Bucear en alguno de los últimos e importantes hitos políticos de la región, como han sido la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (40), VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, III Cumbre de América Latina y el Caribe-Unión Europea (41) y IV Cumbre de las Américas, ayudará a descubrir los puntos de encuentro de estos países en el área de la seguridad y defensa y su relación con la política exterior.

En la XV Cumbre no hubo referencia al tema de seguridad y defensa, ni se firmó ningún acuerdo que tuviera relación directa con la política de los Ministerios de Asuntos Exteriores o de Defensa. Sin embargo, se consideran importantes las afirmaciones realizadas por el ministro de Asuntos Exteriores de España, Miguel Ángel Moratinos:

«Ha servido para impulsar la negociación de acuerdos de asociación entre la Unión Europea y diferentes mecanismos de integración regional latinoamericanos. Ha destacado la participación del secretario general de la ONU, de máximos representantes de la Unión Europea y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ha servido de preparación de una perspectiva latinoamericana de las relaciones entre la Unión Europea y la Cumbre Latinoamericana Birregional a celebrar en Viena en mayo de 2006» (42).

También se cuenta con la opinión de la vicepresidenta primera del Gobierno español:

«Las Cumbres han permitido una aproximación a la realidad de los países y se ha reforzado la cooperación multilateral sobre todo, la bilateral. Brasil y México son las dos naciones que deben liderar Iberoamérica.»

(38) EDWARD, Sebastián y HUSMANN, Ricardo: «Una nueva agenda de desarrollo para América Latina» en *El País*, 12 de octubre de 2005.

(39) TOURAINE, Alain: en su artículo «¿Puede Europa dar un giro hacia la izquierda?» en *El País*, 24 de julio de 2005.

(40) En: <http://www.oei.es/xvcumbredc.htm>. XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Salamanca, octubre de 2005.

(41) Fundación Friedrich Naumann, Dirección General para América Latina, 31 de mayo de 2004.

(42) MORATINOS, Miguel Ángel: «También opinó que la Cumbre supuso un paso decisivo en la constitución iberoamericana» en *El País*, 24 de octubre de 2005.

Y la del ministro de Defensa español:

«Supondrá un nuevo paso en el proceso de institucionalización de las mismas y una profundización de las relaciones, incluyendo el ámbito de la defensa, entre todos sus miembros» (43).

Entre los acuerdos alcanzados y en relación con este capítulo, hay que destacar la creación de un sistema de acción rápida contra las catástrofes naturales que arrasan a América Latina (44).

En la VI Conferencia, sí que hubo alusiones al tema de la seguridad, y así en su punto 13 se establece:

«Entre las preocupaciones comunes de seguridad y defensa tanto tradicionales como no tradicionales, se incluyen la prevención de conflictos, la solución pacífica de controversias y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados de la región, a partir de una concepción cooperativa de la seguridad y la defensa, que reconoce su carácter multidimensional, involucra a actores estatales y no estatales e incluye componentes políticos, económicos, sociales y naturales.»

El su punto 15.º preconiza, entre otros, el fomento de intercambio de información, y documentos de política y doctrina de seguridad y defensa, la colaboración en capacitación e interoperabilidad y la participación en misiones de mantenimiento de la paz y operaciones de ayuda humanitaria.

También, en su punto 18.º recoge:

«Su convencimiento de que en el ámbito de la seguridad y defensa, los intercambios profesionales, la capacitación en entrenamiento y organización institucional, constituyen medios superlativos para el desarrollo de la confianza mutua. En esta perspectiva recomiendan promover el desarrollo de nuevas iniciativas de transparencia en la esfera de defensa y seguridad.»

Se comprueba que la expresión «confianza mutua» se repite con mucha frecuencia a lo largo de los 46 puntos que abarca la VI Conferencia. El objetivo de profundizar en el mecanismo de la confianza mutua, viene de antiguo, pues ya en la III Conferencia de Ministros de Defensa de las Amé-

(43) BONO, José y MARQUES AMADO, Luis Felipe en *El País*, 12 de septiembre de 2005.

(44) GAULDONI, Fernando: «Además de esta tarea prioritaria, se estudiaron las siguientes: puesta en marcha de programas de alfabetización, canje de deuda por educación, combatir la exclusión social y la inmigración» en *El País*, 17 de octubre de 2005.

ricas celebrada en noviembre de 1998 en Cartagena de Indias (Colombia), dentro de las medidas de fomento de la confianza mutua, de los avances y perspectivas para la paz y la seguridad hemisférica democrática, los ministros de Defensa de Argentina y Chile establecieron conjuntamente un reglamento de ocho medidas de confianzas de carácter militar (ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas, conferencias bilaterales de inteligencia, intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento y otras de carácter profesional, reuniones de carácter profesional y de inteligencia entre comandantes de guarniciones y de zonas navales fronterizas, invitación recíproca a participar en efemérides históricas, sociales, culturales, artísticas, deportivas, intercambio de revistas y publicaciones de interés para las Fuerzas Armadas, facilidades de bienestar para el personal militar en ambos países y cooperación científico-técnica en materia de interés común).

En cuanto a las Cumbres de las Américas y en relación con los temas de seguridad y defensa, ha sido la **III** Cumbre la que con mayor profusión ha tratado el tema. Tuvieron especial significado los Acuerdos sobre la Seguridad Hemisférica, que se centraron en el fortalecimiento de la confianza mutua, la celebración de una Conferencia Especial sobre Seguridad (45), que se realizó en la ciudad de México entre los días 27 y 28 de octubre del 2003, continuar con las actividades de prevención de conflictos y solución pacífica de controversias, apoyar la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas anti-personal y sobre su destrucción, la lucha contra el terrorismo y respaldar la labor preparatoria de la V Reunión de Ministros de Defensa de las Américas.

Uno de los logros decisivos sobre seguridad, fue la Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad, celebrada en Miami, Florida, entre los días 3 y 4 de febrero del 2003. La lista es muy amplia y comprende desde las diplomáticas y políticas, a las educativas y culturales, pasando por las militares. A continuación se relacionan las medidas militares de fomento de confianza y seguridad (46):

- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con el despliegue de Fuerzas Armadas.
- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con el intercambio de información.

(45) En: *OEA/Ser.K/XXXVIII.CES/dec.* 1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003.

(46) En: *OEA/Ser.K/XXIX.RESEGRE/doc.* 6/03 rev. 3, 11 de febrero de 2003.

- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con el intercambio de personal.
- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con las comunicaciones.
- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con los contactos.
- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con la capacitación y la educación.

La relación detallada de cada una de las medidas en que se dividen los apartados mencionados, no se explicitan en aras de la sencillez y dimensión del Documento.

También, acordaron medidas específicas de fomento de la confianza para hacer frente a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos: terrorismo, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de sustancias químicas, tráfico en personas, tráfico ilícito de armas, delincuencia organizada, corrupción, lavado de dinero, seguridad en el transporte, protección de la infraestructura, lucha contra el contrabando, mitigación de los efectos de los desastres naturales y respuesta a los mismos, medio ambiente y medidas relacionadas con la salud, especialmente el VIH/SIDA.

El marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe-Unión Europea, celebrada en Guadalajara, (México), durante los días 28 y 29 de mayo de 2004 puede considerarse como de éxito total ya que reunió a los más altos representantes políticos de 58 países (33 por parte de América Latina y el Caribe y 25 por la Unión Europea). La Cumbre presentó tres prioridades: el multilateralismo, la cohesión social y la integridad birregional.

Con respecto al tema de la cohesión social se plantea como base la democracia y la gobernabilidad, con presencia necesaria de igualdad de oportunidades e inclusión social. En tal sentido se considera un tema crucial para superar la situación de fragilidad democrática, los problemas de gobernabilidad y para asegurar un crecimiento sostenido en Latinoamérica. Aunque convencidos de los logros alcanzados en esta Cumbre, debe considerarse que la misma es sólo una pieza más de un entorno global muy complejo, y desde esta perspectiva, este encuentro birregional es un paso más en un camino que se inició hace ya, dos décadas.

De estas Cumbres y Conferencias, se podría decir que no es la seguridad y la defensa en común –aún consideradas como muy importantes– el tema prioritario para los gobiernos de la región, más bien la primera pre-

ocupación que tratan de resolver es la desaparición de la pobreza y la consecución de un desarrollo sostenido.

Algunos instrumentos de la «diplomacia de defensa»

De las diferentes actividades comprendidas en lo que se conoce como «diplomacia de defensa», relacionadas en la nota al pie de página, número 16, debemos enfatizar en las llevadas a cabo por las agregadurías militares, las relacionadas con el entrenamiento y la formación del personal militar y las de los contactos bilaterales de representantes de la Administración de defensa en sus más altos niveles.

En cuanto a la participación de las agregadurías militares, consideradas éstas como instrumento de gran valor en relación con la «diplomacia de defensa», hay que entenderla como el apoyo y la colaboración llevada a cabo por el Ministerio de Defensa al de Exteriores dentro de la labor del Estado en el exterior (47). Se lleva a cabo mediante el apoyo y asesoramiento a los jefes de las misiones diplomáticas en la planificación y desarrollo de cometidos de política de defensa en el ámbito internacional. El importante matiz anterior, pretende asegurar y reforzar el principio de la unidad de acción (48) del Estado en el exterior.

Los agregados de Defensa, con carácter general, desarrollarán las siguientes funciones en el ámbito de la política de defensa (49): apoyar y asesorar al jefe de la misión diplomática, proporcionar información sobre organización de la Administración del Estado en el exterior a los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa, relacionarse con las autoridades del Estado receptor, prestar apoyo a las iniciativas y actividades del Ministerio de Defensa en el Estado receptor y apoyar en

(47) Así lo recoge la Instrucción 02/2005 (provisional) del jefe de Estado Mayor de la Defensa, cuando le fija como cometido, entre otros, a la División de Estrategia y Planes del EMACON «proponer las líneas generales de actuación de las Fuerzas Armadas en relación con la ayuda y cooperación militar de apoyo a la “diplomacia de defensa”».

(48) EGURBIDE, Peru: en *El País*, 5 de noviembre de 2005. «El gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero pretende aprobar la Ley del Servicio Exterior de España el próximo año, que recogerá, entre otras, medidas para hacer efectiva la unidad de acción del Estado en el exterior. Se insistirá en que todas las agregadurías especialmente las de Comercio y Defensa, estén en una sede única de la embajada y no en sedes separadas de las cancillería. Las inspecciones de estos servicios serán únicas, a cargo de Servicios Interministeriales y no de cada Ministerio competente. En este esquema, se redefinirá el Consejo de Política Exterior, que presidido por el jefe de Gobierno, estarán los vicepresidente primero y segundo y los ministros de Exteriores, Defensa y Educación».

(49) Real Decreto 599/2005, de 29 de julio, por el que se regulan las agregadurías de Defensa.

todo lo necesario a las distintas delegaciones militares enviadas al país de acreditación.

En los próximos años, hasta que la Unión Europea cuente con una política exterior y de defensa común, serán las propias agregadurías a nivel nacional las encargadas de realizar esta labor. Una muestra de las agregadurías militares acreditadas por la Unión en Latinoamérica es la que refleja en la figura 1. Las agregadurías de defensa de Latinoamérica desplegadas en la Unión vienen representadas en la figura 2, p. 81.

No cabe duda que estas actividades continúan enmarcadas dentro de los planos bilaterales a nivel de Estado. Y la importancia económica, política, militar etc., de cada país viene reflejada, como no podía ser de otra manera, en el número, volumen e importancia de las agregadurías militares desplegadas.

En cuanto al campo del entrenamiento y de la formación, es preciso destacar la creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (50) en julio de este año. La importancia de esta Escuela viene reflejada por los ambiciosos objetivos establecidos en su documento fundacional:

- Seguir incrementando la cultura europea de seguridad en el marco de la PESD.
- Fomentar una mejor comprensión de la PESD como parte esencial de la PESC.
- Dotar a los órganos de la Unión Europea de personal bien formado capaz de trabajar eficientemente en todos los aspectos de la PESD.
- Dotar a las Administraciones de los Estados miembros de la Unión Europea del personal bien formado, familiarizándose con la política, institucionales y procedimientos de la Unión Europea.
- Contribuir a fomentar las relaciones y contactos profesionales entre los participantes en las actividades de formación.

Su influencia en el área latina se considera prematura, aunque en su momento, podrá a llegar a ser muy significativa, sobre todo, si analizamos el contenido de su primer curso piloto de alto nivel de seguridad y defensa de la Unión Europea, que desde septiembre del 2004 hasta marzo del 2005, se desarrolló con las siguientes características.

(50) Acción Común 2005/575/ PESC del Consejo de 18 de julio de 2005. Relativa a la creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, L194 de 26 de julio de 2005.

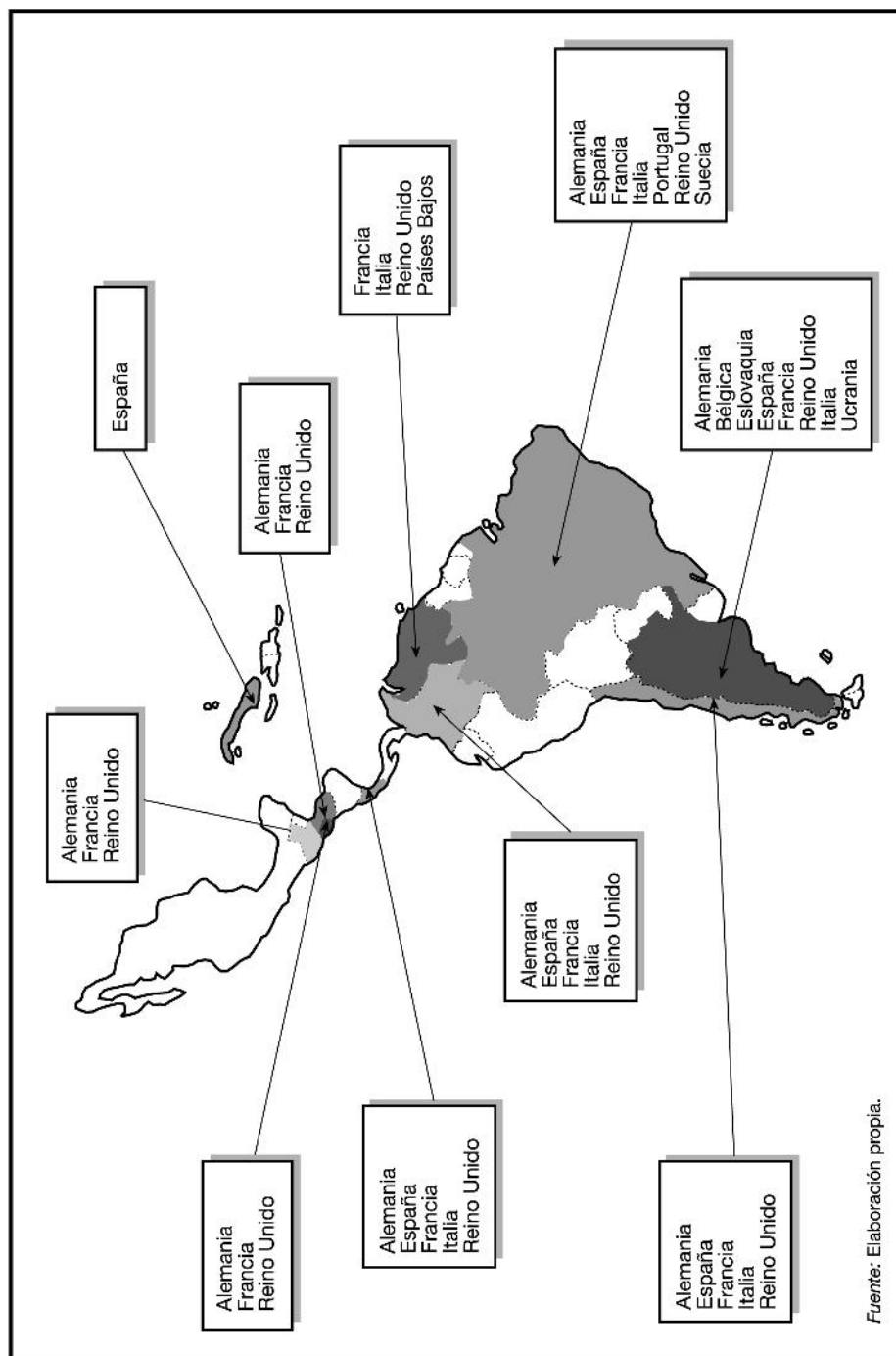


Figura 1. Despliegue de Agregadurías de Defensa de la Unión Europea en países iberoamericanos.

Constó de cinco módulos diferentes e interrelacionados:

1. Historia y contexto de la PESD, liderado por Alemania.
2. La PESD hoy en día, liderado conjuntamente por Francia, Bélgica y Luxemburgo.
3. Retos a la seguridad europea, liderado por Holanda.
4. Estudio regional seguridad en el Mediterráneo, liderado por España.
5. La PESD hacia el futuro, liderado por Italia.

La Escuela está organizada como una red formada por institutos, escuelas, academias, instituciones de política de seguridad y defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión. La red es una institución formadora de primer orden que imparte conocimientos en el ámbito de la PESD, centrándose en particular en los cursos de formación de la PESD a nivel estratégico.

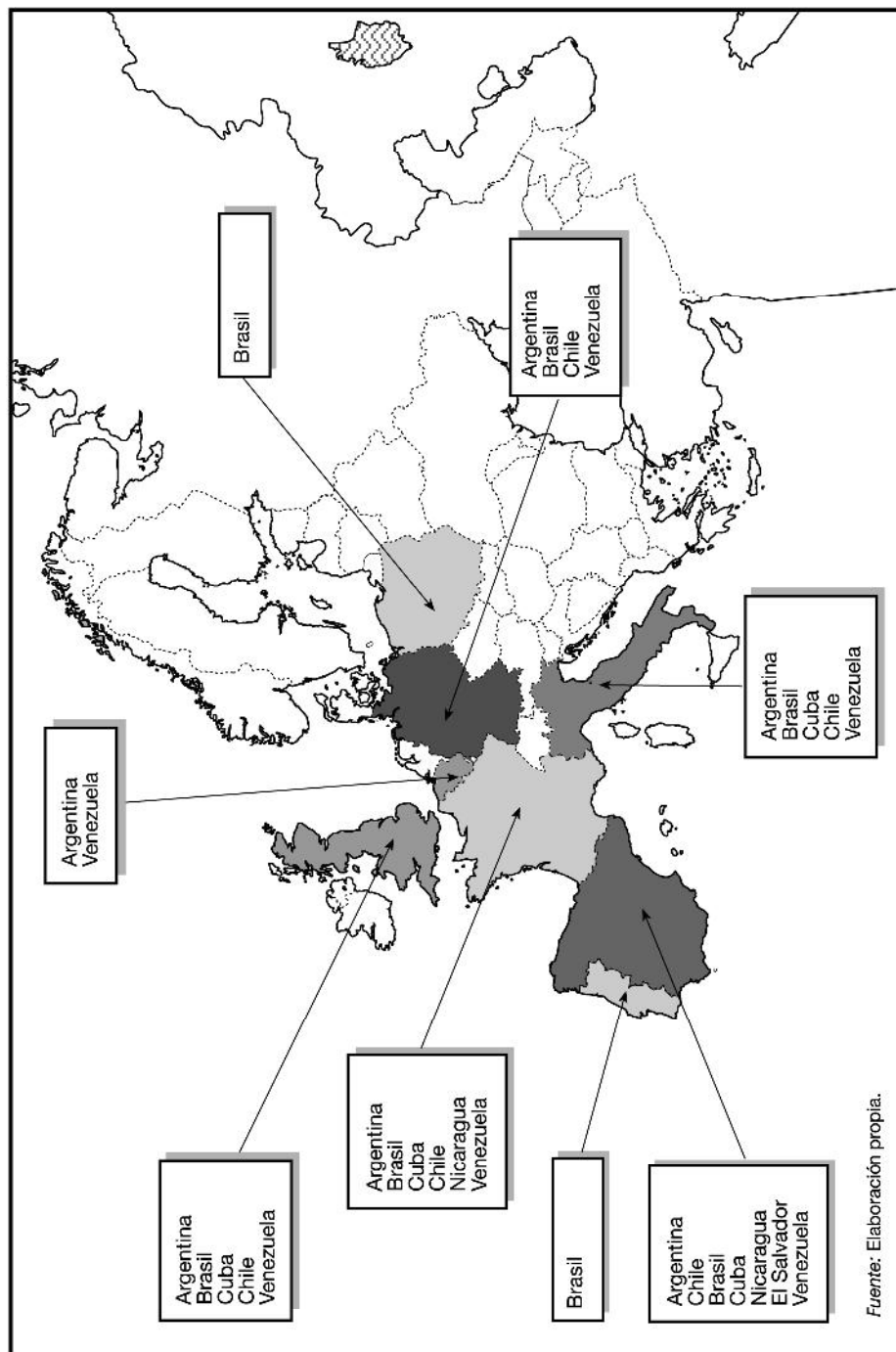
El 20 de octubre de 2005, se celebró en el Colegio de Defensa del Reino Unido, la primera reunión formal del EAB (*Executive Academic Board*), encargado de la dirección académica. Con respecto a los cinco módulos que componen el curso de alto nivel, llegaron al acuerdo de que el contenido debería ser siempre el mismo, al objeto de tener temas similares los diferentes cursos posteriores y disponer de un antecedente real y válido del curso cada vez que un país por nueva designación tenga que asumir la realización de un módulo. En la próxima reunión del EAB se estudiará en detalle el contenido del programa completo para cada uno de los módulos.

A pesar de su corto periodo didáctico y todavía admitiendo que esta Escuela Europea inicia su andadura y que necesita de tiempo y esfuerzos para alcanzar un grado óptimo en la enseñanza, no cabe duda, que puede ser un referente excelente para los Colegios de Defensa de Iberoamérica.

En este sentido entre los días 3 y 7 de octubre de 2005, se reunieron en la VI Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de los Países Iberoamericanos en Montevideo (República de Uruguay), con el fin de analizar el tema:

«Hacia la formulación de una política de defensa nacional a través de un proceso participativo de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbres, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración.»

Entre las diversas conclusiones a las que llegaron se pueden destacar las siguientes:



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Despliegue de Agregadurías de Defensa de países iberoamericanos en la Unión Europea.

- La globalización es un fenómeno multidimensional que afecta a los campos políticos, económicos, sociales, culturales, científicos, tecnológicos y militares de los Estados nacionales y de la comunidad internacional.
- Se enfatiza la necesidad de una mejor comprensión de la diversidad y realidad de los Estados. En este contexto recomiendan continuar con el desarrollo de medidas de confianza mutua que permitan el tránsito hacia la seguridad cooperativa.
- Se acuerda impulsar el desarrollo de los principios de legitimidad, representatividad y responsabilidad en los actores internacionales actuales y emergentes con aplicación de criterios que faciliten la integración iberoamericana y contribuyan al acuerdo en la solución de los conflictos internacionales.
- Se sugiere, a través de la función académica de los colegios de defensa, el desarrollo de una cultura de Defensa Nacional —en consonancia con las idiosincrasias, tradiciones y marcos jurídicos nacionales— que conlleven al desarrollo de un modelo de política de defensa facilitador de su evolución continua dentro del contexto iberoamericano y que contemple a las Fuerzas Armadas como un importante instrumento de la política exterior de los Estados en su espíritu de cooperación e integración. En esta última conclusión, convergen plenamente la Unión Europea y Latinoamérica en lo que debe entenderse por «diplomacia de defensa».

El presidente de Uruguay, Tavares Vázquez (51), en Montevideo con motivo de la inauguración de esta VI Conferencia afirmó que hoy la política de defensa implica la participación y el diálogo de toda la sociedad, así como que la seguridad ya no es solamente la integridad territorial de la nación garantizada por las Fuerzas Armadas, sino que también abarca las amenazas o riesgos medioambientales, la delincuencia internacional el narcotráfico y el terrorismo. Asimismo, afirmó que la paz es mucho más que la ausencia de violencia porque tampoco hay paz en la desigualdad, en la intolerancia o en la indiferencia.

Tanto la cultura de las medidas de confianza como la actuación de las Fuerzas Armadas bajo paraguas democráticos, se ven fortalecidos, entre otras actividades, por la participación de alumnos iberoamericanos en determinados cursos en Europa. Los países latinoamericanos, de acuerdo con sus posibilidades económicas e intereses nacionales, des-

(51) En: http://www.elpaís.com.uy/05/10/03/ultmo_177303.asp. El presidente de Uruguay defiende que la política de defensa implica participación social.

tacan alumnos a determinados cursos realizados en países de la Unión Europea. En este sentido, una clara muestra se refleja en el cuadro 1, p. 84 (cursos y plazas con asistencia de alumnos de países latinoamericanos) y en la figura 3, p.85 (los programas de cooperación que España mantiene en materia de enseñanza militar con Latinoamérica).

Del cuadro 1 destaca el Curso de Estado Mayor con cerca de 20 alumnos, pertenecientes a 13 países; y el de Altos Estudios Estratégicos con 30 concurrentes, de categoría al menos de coronel, provenientes de 16 países. En la figura 3 destaca que son Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay los países que mayor participación asumen en la cooperación con España en materia de enseñanza.

Al no pertenecer los países latinoamericanos ni a la OTAN ni a la Unión Europea, sus alumnos cuando realizan cursos en centros militares europeos, no están autorizados a recibir toda la información sobre procedimientos, sistemas, conceptos, organización, inteligencia etc. de la Alianza-Unión Europea, por lo que la influencia académica, así como la asimilación y obtención de conceptos y procedimientos operativos, en este sentido, queda recortada.

Las reuniones o comisiones mixtas de representantes de los Ministerios de Defensa-Ejércitos en sus más altos niveles son una práctica excelente a tener en cuentas entre la Unión Europea y Latinoamérica. Las reuniones bilaterales con frecuencia van asociadas a la venta de armamento, material y equipos militares. En otros temas relacionados con la seguridad, las prioridades e intereses nacionales no suelen ser muy coincidentes. Con los datos disponibles, Chile que ha mantenido reuniones con Alemania, Francia, Reino Unido y Holanda, así como Brasil que las mantuvo con Alemania, España y Francia, son los mejor situados en este tipo de actividades.

Sin pretender analizar el papel de Estados Unidos en relación con Unión-Iberoamérica, sí se puede afirmar que Estados Unidos no busca impedir la relación de América Latina con el mundo. Por el contrario, se siente cómodo con que ésta tenga sus propias relaciones. No obstante, en oposición a las opiniones de queja que, en estos momentos, aparecen defendiendo el escaso interés que Estados Unidos muestra hacia América Latina, lo que subyace es que esta región, América Latina, no está en estos momentos entre los ejes de crisis de Estados Unidos. Se opina que deben existir relaciones normales con Estados Unidos y lo menos cruzadas posibles con los factores de crisis que a veces influyen en la política nortea-

Cuadro 1. Cursos y plazas de los países iberoamericanos en el año académico 2004-2005.

Cursos	Plazas por países													
	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Paraguay	Perú	República Dominicana
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Venezuela	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Estado Mayor	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Interarmas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Buceador de asalto	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Zapador anfibio	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Operaciones especiales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Superior logística	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CACES	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Operaciones anfibias	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Altos Estudios Estratégicos	2	2	2	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2
Buceador elemental	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tiro naval	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Seguridad y defensa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Cartografía y fotografía	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Básico paracaidismo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Seguridad en vuelo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Seguridad en tierra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Guardia Civil ascenso a oficial mayor	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Guardia Civil ascenso a oficial	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Guardia Civil grado superior	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia.

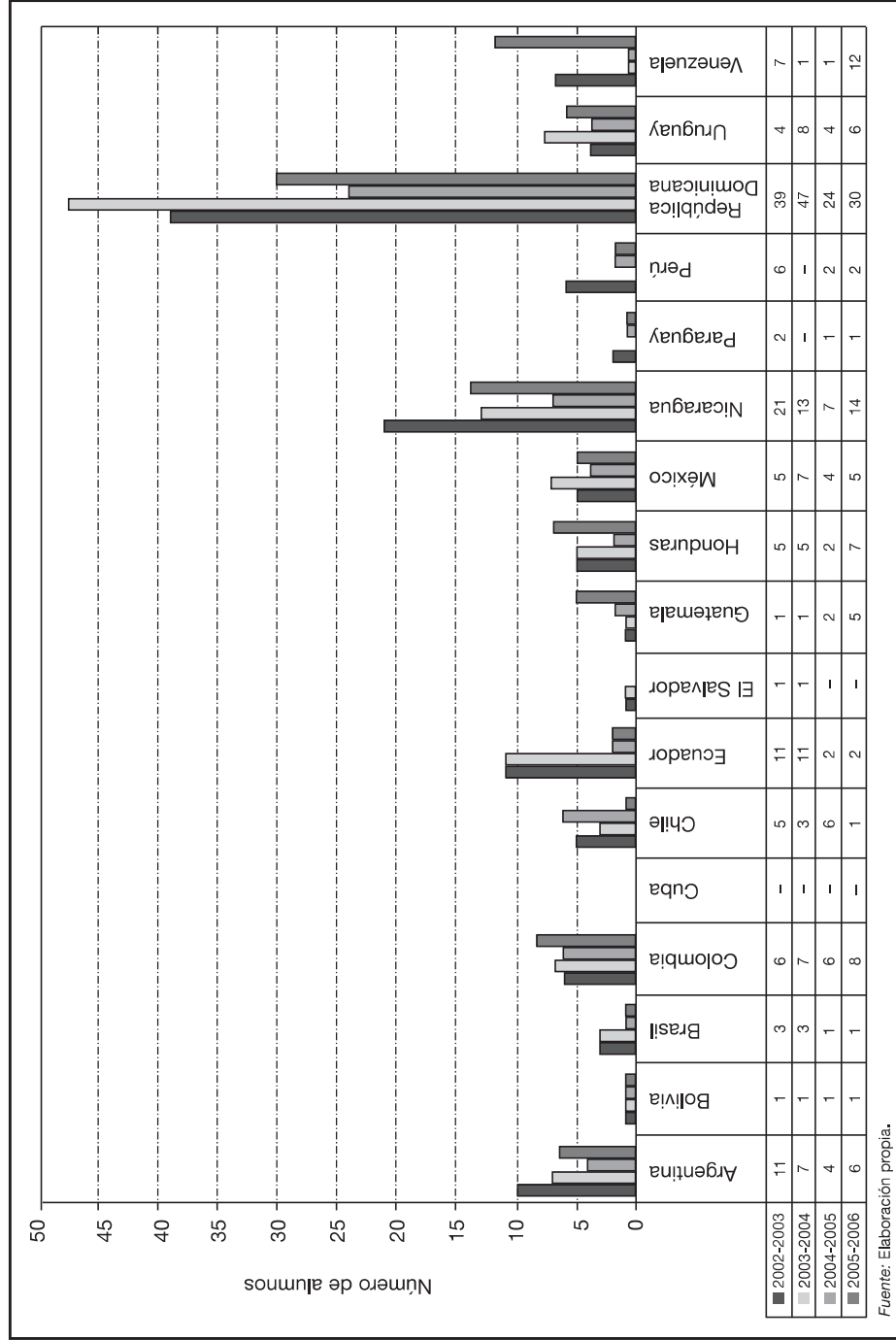


Figura 3. Cooperación en materia de enseñanza militar entre España e Iberoamérica.

mericana (52). Tanto Estados Unidos como la Unión, en el mundo globalizado de principios de este siglo, deben mirar a América Latina, mostrándole claramente los valores tradicionales de libertad, derechos humanos y bienestar (53).

Conclusiones

A lo largo de este capítulo, la mayoría de las actividades reseñadas son reflejo de la labor de dos Ministerios, el de Defensa y el de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En varias ocasiones se ha hecho hincapié en la necesidad de que ambos cooperen y formen un conjunto único, todo ello con la finalidad de buscar el logro de uno de los objetivos políticos más importantes del Estado, asumido por la casi totalidad de los países, el de contar con la unidad de acción del Estado en el exterior. Si al final del trabajo queda clara la interrelación permanente que debe existir entre los actores (cancillerías, agregadurías y/o contingentes militares, organizaciones no gubernamentales, personal de Ministerios de Educación, Comercio, Sanidad, etc.) que intervienen en la consecución y defensa de los intereses del Estado en el exterior, estoy convencido que el esfuerzo habrá valido la pena.

La «diplomacia de defensa» encuentra sus mejores momentos en la paz y en la gestión de crisis, para desaparecer, prácticamente, durante la acción del conflicto armado. Actividades realizadas por el Ministerio de Defensa en apoyo y colaboración con el de Exteriores constituyen lo que se entiende como las acciones de la «diplomacia defensa».

Para que la proyección de la diplomacia de defensa de la Unión Europea en Latinoamérica sea una auténtica realidad, necesita todavía de un largo y difícil camino por recorrer. Si las acciones de las agregadurías militares a nivel bilateral, el incremento de la influencia de centros de enseñanza europeos en alumnos de Latinoamérica, la mejoría de los contactos personales y visitas de representantes de la administración de defensa al máximo nivel, etc. han sido y, continuarán siendo, una magnífica correa de

(52) CALVO, José Manuel: «En el enfrentamiento entre Washington y Caracas con motivo de la asamblea de la OEA, justifica que Estados Unidos intenta recuperar el liderazgo americano» en *El País*, 5 de junio de 2005.

(53) PALACIO DE OTEYZA, Vicente: en su artículo: «El final del atlantismo» llega a afirmar: «Los intereses comunes de Estados Unidos y la Unión pasan por gestionar de manera concertada su declinar relativo respecto a los países emergentes y, junto a éstos, poner en marca reformas y nuevas instituciones, sin perder de vista a los olvidados de África, Asia o América Latina» en *El País*, 8 de diciembre de 2005.

transmisión entre la Unión y Latinoamérica, no cabe duda, que el trayecto no ha hecho más que empezar. No obstante, el logro de una postura única, con voz única en las personas de los comisarios de Asuntos Exteriores y Defensa en materia de seguridad y defensa de la Unión facilitará su llegada y la absorción por parte de los países latinoamericanos, aunque, éstos todavía continúen cada uno por su lado, sin constituir entidad única ni en Defensa ni en Exteriores.

A las dificultades anteriores, se añaden el no excesivo interés que representa Latinoamérica para la Unión, con respecto a otras áreas más candentes en el Mediterráneo, Oriente Próximo, África, etc.; y el no destacado lugar que ocupa Latinoamérica en las prioridades de la Unión.

En este contexto, también, la influencia de la Unión sobre Latinoamérica ha de entenderse teniendo en consideración a Estados Unidos, primera potencia mundial que comparte fronteras regionales con aquella región. Con seguridad la Unión no entrará en colisión con los intereses de Estados Unidos en dicha zona. Y, ambos, la Unión Europea y Estados Unidos deberán asumir el nuevo papel de las potencias emergentes y organizaciones internacionales de defensa en los países latinoamericanos como consecuencia de la nueva globalización.

En las últimas décadas, la visión del papel de los Ejércitos, sobre todo a nivel de medios de comunicación social, organizaciones pacifistas, sociedad en general etc., ha cambiado ostensible y claramente. Se ha ido diluyendo la idea de su empleo como fuerza combatiente, aun sin haber desaparecido esta misión de los textos constitucionales, para tener un mayor protagonismo en la resolución de conflictos de baja intensidad, catástrofes naturales, terrorismo, ayuda humanitaria (54), etc. Entre los países latinoamericanos, también se constata esta idea en el empleo de sus Fuerzas Armadas. Cada vez es más frecuente observar el empleo de los Ejércitos latinoamericanos en misiones de apoyo a la paz, humanitaria, catástrofes naturales, terrorismo, etc.

Las Fuerzas Armadas latinoamericanas avanzan hacia un posicionamiento parecido al que ocupan los Ejércitos de los países de la Unión en la

(54) CUADRADO, Jesús: en *El País* de 24 de octubre de 2005. En el artículo «Militares, ¿para qué?» llega a afirmar: «Cierto que han de estar preparados para el uso de la fuerza, pero los conflictos más habituales a los que han de enfrentarse están cada vez mas próximos a funciones de mantenimiento de la paz, con trabajos de policía unas veces, otras con tareas mas tradicionales como separar contendientes o controlar el espacio aéreo, o bien a garantizar la libertad de movimientos, colaborar en la extinción de incendios o ante grandes catástrofes.»

estructura del Estado. No obstante, en la actualidad, todavía existen países que emplean a sus Fuerzas Armadas como el mejor, y a veces el único, medio a disposición del Estado para proporcionar servicios básicos a la sociedad como son educación, sanidad, comunicaciones, medio ambiente, etc.

Latinoamérica ha buscado a través de la organización y desarrollo de las Cumbres y Conferencias el mejor entendimiento entre sus pueblos. Con rotundidad se puede afirmar que las conclusiones de todas ellas han sido ampulosas y ambiciosas y los resultados en muchas ocasiones poco prácticos. Referidos a la defensa y seguridad, frecuentemente, han puesto el énfasis en las medidas de fomento de la confianza y seguridad, loable labor realizada en análisis y síntesis. Actualmente, además de las anteriores preocupaciones intentan resolver los problemas de la corrupción, drogas, tráfico de personas y armas, delincuencia organizada, etc.

Analizada la influencia de la «diplomacia de defensa» actual de la Unión Europea en Iberoamérica, se entiende que es limitada, y que sin lugar a duda, lo mejor está por venir, está en el futuro. Pues como dijo Víctor Hugo

«El futuro tiene muchos nombres: para el débil es lo inalcanzable, para el miedoso, lo desconocido, y para el valiente, la oportunidad» (55).

Por lo que, podemos concluir que situados en el futuro del que habla Andrés Ortega (56) –año 2023–; caminando Latinoamérica hacia la convergencia con los valores democráticos de la Unión Europea, según Durao Barroso (57) ex primer ministro portugués, y buscando la oportunidad del valiente de Víctor Hugo, la proyección de la «diplomacia de defensa» de la Unión Europea en Iberoamérica será una realidad.

(55) En: <http://www.mundocitas.com/buscador/Futuro/1>.

(56) ORTEGA, Andrés: en su artículo, «Así será el mundo de doña Leonor», escribe: «La Unión Europea contará ya con 35 miembros, aunque con su núcleo real, cuasi federal, está compuesto por 13 en torno al euro, a una política exterior común y a un ejército integrado». «... tres Ejércitos, sino también por el Cuerpo Europeo de Despliegue Rápido que se ha convertido en uno de los apagafuegos principales del mundo». «...Brasil ha despegado y un 70% de su población habla ya castellano como segunda lengua, lo que afianza la idea de Iberoamérica.»

(57) MORA Miguel: en *El País*, 6 de noviembre de 2005. «Subrayó que la asociación estratégica entre la Unión Europea e Iberoamérica debe recoger aspectos de cohesión social, lucha antiterrorista y medio ambiente, además de un acuerdo sobre drogas y tecnologías de la información.»