

LA COOPERACIÓN DE DEFENSA IBEROAMERICANA

Por BENITO RAGGIO CACHINERO

INTRODUCCIÓN

En el Ministerio de Defensa español se concibe a Iberoamérica como un área con la que se comparten intereses comunes y con respecto a la cual se quiere articular una política de cooperación de defensa bien definida y coherente. Los principales ejes de esta política vienen determinados por la Directiva de Defensa Nacional (DDN), documento en el que el Gobierno de la Nación marca las prioridades de política de defensa. En la Directiva emitida durante la presente legislatura, la DDN 1/04, se establece que Iberoamérica es un área de interés preferente para España, afirmación que puede ser aplicada a muchos campos de las relaciones exteriores pero que naturalmente hay que entender a la luz del objeto del texto en que se inscribe, que es la seguridad y defensa. En relación con ello, considero conveniente hacer desde el primer momento dos precisiones:

Primero, que el interés de la política española de defensa hacia Iberoamérica descrito en la Directiva de Defensa Nacional no es una posición de partido ni depende de las tendencias del Gobierno de turno, pues las bases reales sobre las que dicho interés se sustenta, es decir, la presencia española y la existencia de unos vínculos históricos muy especiales con este grupo de naciones, son una constante a lo largo del tiempo. Por ello, los sucesivos documentos de planeamiento de defensa emitidos por gobiernos anteriores han recogido en parecidos términos esta idea de vinculación hacia Iberoamérica. Las distintas Directivas de Defensa

Nacional, el Libro Blanco de la Defensa 2000, o la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, por citar algunos ejemplos, resaltan la existencia de una triple vocación española: la europea, donde España participa activamente en un proceso de integración política sin precedentes que afecta de manera sustancial a competencias como la política de defensa, típicas del estado nación; la vocación mediterránea, ámbito de relación entre naciones vecinas en el que España quiere hacer un interés común de la seguridad, la cooperación y el progreso compartidos; y la vocación atlántica, en la que se resaltan las relaciones con los Estados Unidos y nuestros vínculos muy especiales con las naciones iberoamericanas.

Segundo, que el interés y la atención que recibe Iberoamérica en la DDN, y por tanto nuestro quehacer común en materia de cooperación de seguridad y defensa, están sujetos a una cohabitación forzosa con las otras áreas y vocaciones españolas arriba citadas, lo que unido a otros factores como la lejanía física, las evoluciones políticas y crisis de seguridad en Latinoamérica en la segunda mitad del siglo pasado o la incorporación tardía por parte de España al grupo de países con vocación de exportadores de seguridad, ha provocado que, en mi opinión, el área no reciba toda la atención que merece en materia de cooperación de defensa.

CONSIDERACIONES GENÉRICAS SOBRE LA COOPERACIÓN DE DEFENSA

España se considera a sí misma como una potencia media, lo que determina unas limitaciones a su actuación en política de defensa que deben ser interpretadas en términos de restricciones, tanto de tipo cualitativo o jurídico político, como cuantitativo.

Nuestra concepción estratégica se basa en el principio de defensa colectiva y seguridad compartida con nuestros socios y aliados, sin perjuicio del mantenimiento de una capacidad defensiva propia. Esto supone una mutualización de la seguridad que permite una actuación más eficiente (ahorro de costes, mayor eficacia) así como un plus de legitimidad en las actuaciones en el exterior. Por otro lado, la actuación de nuestras Fuerzas Armadas se sujeta a los principios de legalidad y subordinación al poder civil, encarnados en el control parlamentario de los presupuestos de defensa y en el cumplimiento de determinados requisitos legales para la participación en operaciones en el exterior: aprobación parlamentaria previa a la actuación en operaciones de mantenimiento de la paz en el

exterior, respeto a los principios imperantes en las relaciones internacionales y exigencia de que nuestras participaciones en operaciones en el exterior estén amparadas por un mandato de Naciones Unidas (1). Estas son las deseables limitaciones al uso coercitivo de la fuerza que se derivan de nuestra condición de democracia participativa, que compartimos con la gran mayoría de naciones europeas.

Desde el punto de vista de los recursos y en función de la importancia relativa de España en el concierto global, es razonable tener presentes los conceptos de escasez y costes de oportunidad propios de la ciencia económica a la hora de analizar los tres planos o «vocaciones» de la política de defensa española arriba indicados. Al fin y al cabo la política de defensa no deja de ser una actividad económica, entendiendo la economía según la definición propuesta por Lionel Robbins en 1932, como la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos.

La escasez en el campo de la cooperación de defensa se refiere tanto a las limitaciones materiales derivadas de unos presupuestos de defensa españoles muy ajustados, como a la dificultad real de llevar las relaciones de defensa con Iberoamérica a la agenda del Ministerio, ante la presencia de formas de cooperación fuertemente institucionalizadas en los otros ejes de actuación de la política de defensa española (OTAN, UE, vínculo trasatlántico) y el esfuerzo que demanda nuestra participación en operaciones en teatros alejados de América (con la excepción de Haití en su momento). Incidiré algo más sobre estas cuestiones.

La Alianza Atlántica

La Alianza Atlántica se encuentra sólidamente cimentada en los esquemas de seguridad y defensa en Europa. La agenda atlántica de los gobiernos europeos es densa y muy importante para el desarrollo de sus políticas. Y no sólo en los aspectos relativos a seguridad y defensa sino también en el sentido más amplio del término, el de la gran estrategia. Además de las Cumbres en las que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza debaten cuestiones estratégicas y de seguridad, los Ministros de Defensa de los países miembros se reúnen al menos tres o cuatro veces al año para tratar temas de defensa, en el Consejo Atlántico en Bruselas o en reuniones informales en los distintos países. Esta gran implicación de las autori-

(1) Estos requisitos vienen recogidos en la LO 5/05, de la Defensa Nacional.

dades políticas en la Alianza demanda no poco esfuerzo y dedicación del Ministerio de Defensa y la gran importancia relativa de la «Agenda OTAN» se refleja de manera inevitable en nuestras prioridades y programas de actuación. Para ilustrar esta cuestión podemos citar, a modo de ejemplo, los aspectos tratados en la última reunión informal de ministros de defensa de la OTAN, en el que el Ministro español ejerció de anfitrión (Sevilla, 12 de febrero de 2007.) Entre otros asuntos vieron cuestiones como las operaciones en curso de la Alianza, con especial énfasis en Afganistán y Kosovo, o la revisión del proceso de transformación militar de la Alianza.

Con el cambio en el panorama estratégico mundial, la Alianza Atlántica ha reorientado sus esfuerzos para entrar a trabajar más en el ámbito de la seguridad y ha iniciado una dinámica de cooperación regional que estaba ausente durante la guerra fría. Este cambio de orientación funcional se enfocó inicialmente hacia el este europeo con la Asociación para la Paz, el Consejo OTAN-Rusia y la Comisión OTAN-Ucrania y, más tarde, con la desestabilización en los Balcanes, con la Iniciativa del Sureste de Europa (2). La aparición de estas relaciones especiales responde a una lógica de sustitución de la confrontación por un enfoque cooperativo, manteniéndose los mismos actores que durante la guerra fría, al menos inicialmente.

A mediados de los 90, la Alianza empezó a añadir actores diferentes a este nuevo enfoque, interesándose también –a iniciativa española– por la seguridad y estabilidad de la región del Mediterráneo. Esta propuesta fructificó con el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, en el que se establecen los objetivos, principios y áreas prioritarias de cooperación de la Alianza con los países que ocupan la ribera sur de este mar (3). La iniciativa alcanza no solo a los países del Mediterráneo Occidental, sino también a los que ocupan la conflictiva zona mediterránea de Oriente Medio: Egipto, Jordania e Israel.

Más recientemente, y en el marco de la nueva situación creada tras el ataque terrorista en territorio norteamericano, la Alianza comienza a interesarse también por la seguridad y estabilidad en el «Gran Oriente Medio», iniciando acciones de cooperación con Bahrein, Qatar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos mediante la denominada Iniciativa de Cooperación de Estambul (4).

(2) Lanzada en la Cumbre de Washington en 1999 para ampliar a estos países la cooperación de la Asociación para la Paz, promoviendo así la estabilidad a largo plazo en los Balcanes.

(3) Cumbre de Bruselas de Enero de 1994.

(4) Cumbre de Estambul de 2004.

Finalmente, existen otras propuestas para establecer formas de cooperación basadas en criterios no geográficos sino funcionales, con países como Japón, Australia y Nueva Zelanda, con los que se considera que hay valores e intereses de seguridad comunes y que además son potenciales contribuyentes a las operaciones y misiones de la Alianza.

El conjunto latinoamericano se encuentra relativamente al margen de estas relaciones de cooperación de la OTAN, con alguna excepción de carácter marginal, como la presencia de determinadas naciones iberoamericanas como Chile, Brasil o Argentina, en operaciones de la alianza o en cursos y actividades en el marco OTAN. Esta limitada presencia se debe, en mi opinión, a dos factores diferentes. Por un lado, América del Sur está inscrita de lleno en el esquema de seguridad hemisférico presidido por los Estados Unidos y por tanto forma parte de un subsistema de seguridad diferente del euroatlántico, dentro de un diseño de seguridad global norteamericano que trasciende a la propia Alianza Atlántica (5).

Por otro lado, hay que considerar la propia situación de seguridad en Centroamérica y Sudamérica, que han sido escenario de conflictos en la segunda mitad del siglo pasado, pero que a la vez se han mantenido relativamente al margen de la confrontación entre bloques de la guerra fría. Las amenazas a la paz en Latinoamérica en las últimas décadas no eran de tipo global sino internas en la mayor parte de los casos, y Latinoamérica no constituía una preocupación mayor para Europa o los Estados Unidos.

La Unión Europea

La Unión Europea es otra de las grandes prioridades de la política de defensa española. Las naciones europeas están tratando de construir la «Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)» pero su grado actual de desarrollo es limitado, por lo que las iniciativas de cooperación de seguridad en Europa se canalizan sobre todo a través de los mecanismos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC.) Ello no ahorra preocupaciones ni disminuye la necesidad de implicación por parte de los responsables de defensa de las naciones europeas, sino todo lo contrario.

En el campo de la PESD existe todavía un buen camino por recorrer en tres áreas fundamentales: desarrollo institucional, desarrollo operativo y

(5) Zbigniew Brzezinski nos propone una interesantísima reflexión sobre este asunto. «*El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*» Ed. Paidós. 1998. Págs. 33 a 38.

de capacidades y en materia política, para llevar la política de defensa a la esfera de responsabilidad común de la Unión. Estas tres grandes áreas se concretan en temas como la lucha contra el terrorismo, las relaciones OTAN-UE, el empleo de capacidades de la Alianza en misiones de la Unión Europea, las operaciones en curso y futuras de la Unión Europea, el desarrollo de capacidades militares y civiles, las formaciones multinacionales europeas como EUROCUERPO, EUROFOR, EUORMARFOR ó el Grupo Aéreo Europeo, la puesta en marcha de la Fuerza de Gendarmería Europea, la cooperación en materia de armamento en Europa, la creación de la Agencia Europea de Armamento y un largo etcétera.

Los contactos y trabajos en la Unión Europea están por tanto plenos de contenido y ocupan una buena parte del tiempo y preocupaciones de los responsables de política de defensa de los países miembros. Durante cada periodo semestral de presidencia de la Unión Europea se sostiene una reunión informal de Ministros de Defensa y otra en el marco del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), en la que se coordinan las posiciones de los Cancilleres y Ministros de Defensa de los países europeos. A ello hay que añadir también las reuniones de Directores de Política de Defensa, de las que se producen una o dos en cada presidencia.

A modo de ejemplo, entre los expedientes más importantes que se están tratando en el marco de la PESD y que ocupan a la presidencia alemana durante este primer semestre de 2007, destacan.

- Las misiones en curso de la UE, y la posibilidad de impulsar una misión civil PESD en Kosovo (justicia y policía) así como una misión civil PESD en Afganistán, en el sector policial en conexión con el judicial.
- Desarrollo de capacidades de la Unión: Objetivo Civil 2008 y Objetivo General 2010.
- Posibilidad de crear una capacidad de planeamiento permanente Cívico-Militar en la Secretaría del Consejo.
- Reforzar las relaciones de la UE, tanto con la OTAN como con Naciones Unidas.
- Analizar el presente y futuro de la PESD, para lo cual se celebrará en Berlín la conferencia «ESDP. From Cologne to Berlin and beyond. Operations, institutions and capabilities».

Para las naciones europeas, los temas de la UE tienen una especial dificultad, al formar parte de un complejo proceso de integración y cons-

trucción política en el que las naciones deben hacer una progresiva renuncia de soberanía, y al existir sobre ellos posiciones divergentes y dificultades de muy distinta índole relativas a intereses nacionales, posiciones de los estados miembros en materia de Seguridad, prioridades en política exterior, forma de entender las relaciones entre la UE y la OTAN, etc.

Las relaciones estratégicas privilegiadas

A todo lo anterior hay que sumar la existencia de determinadas relaciones privilegiadas o especialmente intensas en el campo de la seguridad y defensa con determinadas naciones, ya sea por su peso geopolítico o por razones de especial proximidad, como Estados Unidos, Francia, Portugal o Marruecos.

Las relaciones bilaterales hispano norteamericanas en el ámbito de la defensa se remontan prácticamente hasta el final de la Segunda Guerra Mundial y son de una especial intensidad: presencia frecuente de unidades navales y aéreas norteamericanas en terreno español, gran cantidad de actividades de cooperación militar tanto en el plano bilateral como en el de la seguridad colectiva, una enorme cantidad de contratos de defensa suscritos con los Estados Unidos y sobre todo, convergencia de intereses reales, pese a la innegable existencia de divergencias de tipo coyuntural. Estas relaciones se basan en un Convenio de Cooperación de Defensa, de cuya aplicación se encarga un Comité Permanente Hispano-Norteamericano (6). En el nivel político existe desde el año 2002 un Comité Bilateral de Defensa de Alto Nivel, concebido como órgano de consultas en el ámbito de la defensa (7). Dicho Comité está co-presidido por el Ministro de Defensa español y por el Secretario de Defensa estadounidense. Su Órgano Ejecutivo lo presiden el Secretario General de Política de Defensa español y su homólogo estadounidense. El Comité se ha reunido en dos ocasiones, el 12 de mayo de 2003 y el 2 de mayo de 2005.

Francia es uno de los aliados en la UE con el que se sostiene unas relaciones más estrechas en el ámbito de la defensa, como lo prueba el elevado número de acuerdos bilaterales suscritos y contactos existentes,

(6) Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988, revisado por el Protocolo de Enmienda de 10 de abril de 2002. El primer convenio con los Estados Unidos se firmó el 26 de septiembre de 1953.

(7) El acuerdo de creación de este Comité fue firmado el 3 de diciembre de 2002, por el Secretario de Defensa de los Estados Unidos y el Ministro de Defensa de España.

que abarcan casi todos los campos, terrestre, naval, aeronáutico, de armamento, logístico y sanitario. En la mayor parte de las unidades y formaciones militares multinacionales en las que estamos presentes, así como en la Gendarmería Europea, hay coincidencia hispano-francesa. También se puede reseñar la cooperación en las operaciones, con integración de contingentes de ambos países, que ha dado un excelente resultado, o la cooperación en el campo del armamento y material, con proyectos conjuntos como el del helicóptero de ataque Tigre (en el que también participa Alemania). Esta relación estratégica privilegiada con Francia se ha visto refrendada por la creación del Consejo Hispano Francés de Defensa y Seguridad en 2005 (8). Dicho Consejo reúne anualmente a los Ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa y a sus principales subordinados bajo la Presidencia del Presidente del Gobierno Español y del Presidente de la República Francesa. La primera reunión de este Consejo se ha celebrado con ocasión de la XIX Cumbre hispano francesa de Gerona, el 16 de noviembre de 2006.

Las relaciones bilaterales de defensa con Portugal son excelentes y vienen de muy atrás, si bien no ha sido hasta fechas recientes cuando se ha propuesto que se eleven al más alto nivel. En la XXII Cumbre Hispano Portuguesa de Badajoz, de 24 de noviembre de 2006, los Ministros de Defensa de ambos países decidieron proponer a los respectivos Jefes de Gobierno la creación de un nuevo modelo de cooperación bilateral mediante el establecimiento de un Consejo de Defensa y Seguridad al más alto nivel político, consolidando de esta manera una relación estratégica privilegiada con este país. Se quiere que este Consejo celebre su primera reunión con ocasión de la Cumbre Hispano-Portuguesa en 2007.

Finalmente existe una relación especial en materia de defensa con Marruecos, encaminada a sentar las bases de un mayor diálogo y confianza entre ambas naciones. Esta relación se materializa mediante la celebración de Comisiones Mixtas anuales de alto nivel, presididas por el Secretario General de Política de Defensa por parte española y que cuentan con la participación de la práctica totalidad de la cúpula militar de ambos países. Estas reuniones dan lugar a un intenso programa de cooperación bilateral, con una gran cantidad de áreas y actividades de cooperación y han permitido sentar las bases para un incremento de la con-

(8) La creación del Consejo Hispano francés de Defensa y Seguridad se acordó en la cumbre hispano francesa celebrada en París el 10 de noviembre de 2005. Francia ya tiene constituidos Consejos similares con Alemania y el Reino Unido.

fianza entre España y Marruecos en materia de defensa, hasta un punto tal que por primera vez se ha desplegado un contingente hispano marroquí en una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, en Haití.

La creciente implicación española en el exterior

Con la llegada a España de la democracia, se produce una transformación sostenida de la política de defensa de nuestra nación que pasa poco a poco de ser un consumidor o importador de seguridad a ser un productor o exportador de la misma.

El cambio se inicia por la creciente internacionalización de la estructura a partir de los años 80: ingreso de España en la OTAN en 1982, entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986, desarrollo progresivo de una identidad europea de seguridad y defensa, participación en unidades y formaciones multinacionales en el marco europeo etc.⁽⁹⁾; y se consolida con una coyuntura, el final de la guerra fría, que determina una participación cada vez más decidida de nuestras fuerzas armadas en operaciones en el exterior: a partir de 1989 la Comunidad Internacional otorga cada vez más importancia a las operaciones de mantenimiento de la paz en las relaciones internacionales y ello, en buena lógica, afecta también a España.

El compromiso del Ministerio de Defensa con la acción exterior es en realidad el resultado del proceso de globalización, que trae consigo una internacionalización creciente de la actividad de la administración en su conjunto, y por el que la práctica totalidad de ministerios desarrollan unidades administrativas con competencias en el ámbito internacional. Entre estos departamentos, el Ministerio de Defensa ostenta una importancia especial por el elevado grado de internacionalización de las instituciones de seguridad y defensa, la frecuente participación de unidades militares en operaciones de mantenimiento de la paz y la fuerte implicación en operaciones de asistencia humanitaria y de rescate y transportes de ayuda humanitaria. Según un informe de la Comisión para la reforma del Servicio Exterior de junio de 2005, de las más de 8.200 personas que tienen encomendadas tareas relacionadas con la acción exterior en la Administración Central del Estado, aproxi-

(9) EUROCUERPO, EUROFOR, EUROMARFOR, Fuerza Anfibia hispano italiana, Grupo Aéreo Europeo etc. Para mayor información sobre estas formaciones internacionales se puede consultar la página web del Ministerio de Defensa de España. <http://www.mde.es/>

madamente el 17,3% pertenecen al Ministerio de Defensa, lo que viene a suponer unas 1.420 (10).

En cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz, cuando en 1989 se produce el punto de inflexión en cuanto a volumen de misiones de este tipo realizadas por la Comunidad Internacional la participación española es moderada, pero a partir de 1992 se incrementa de manera notoria con la integración en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia de una Agrupación de la Legión de más de 1000 efectivos, alcanzándose un total de efectivos desplegados en el exterior de unos 1.500. Esta cifra se mantiene en niveles similares hasta 1999, cuando la operación en Kosovo la eleva hasta 2.800, y el máximo se alcanza en 2003 con un despliegue de 3.600 efectivos en cuatro escenarios diferentes. Durante los años 2006 y 2007 el número de participantes en operaciones de mantenimiento de la paz se limita por acuerdo del Consejo de Ministros a 3.000, siendo los efectivos desplegados próximos y siempre inferiores a esa cifra (11). Sintetizando los datos de nuestra participación desde 1989, España ha participado en 52 operaciones de paz y misiones de ayuda humanitaria, con un total acumulado de 72.000 militares desplegados y presencia en cuatro continentes.

Esta presencia exterior ha tenido, en primer lugar, un elevado coste humano que considero obligado recordar en estas líneas, y que se cuantifica por la elevada cifra de fallecidos y heridos en este tiempo. También ha exigido un gran esfuerzo operativo, de planificación, logístico y de equipamiento y sobre todo, y es lo que me interesa resaltar, ha reclamado una parte no desdeñable del tiempo de nuestros representantes políticos, pues la gestión de crisis en un mundo globalizado es un asunto de importancia estratégica. Para calibrar la importancia de este fenómeno podemos acudir a las cifras de gasto acumulado en operaciones en el periodo referido: más de 3.500 millones de euros.

Este esfuerzo político, organizativo y financiero podría denominarse «efecto operaciones», entendido como la atención preferente que reclaman las situaciones de crisis en detrimento de otras formas de cooperación realizadas al amparo del concepto de «Diplomacia de Defensa». La

(10) Informe de la Comisión para la Reforma integral del Servicio Exterior, de 20 junio de 2005.

(11) A día de hoy, nuestras Fuerzas Armadas despliegan unidades en Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán y el Líbano y mantienen observadores en diversas misiones de Naciones Unidas y la Unión Europea. Para más información sobre estas operaciones consultar página web del ministerio de defensa de España. <http://www.mde.es/>

dificultad que se plantea consiste en que de alguna manera ambas formas de cooperación son incompatibles entre sí: si la Diplomacia de Defensa se orienta a la prevención de conflictos y al fomento de la confianza y la concertación, tratando de evitar que estallen las crisis y que haya que acudir a resolver los conflictos «a posteriori», la gestión de crisis supone la actuación paliativa tras el estallido de un conflicto. Un paralelismo adecuado podría ser la medicina preventiva frente a la curativa (12).

Así pues, este «efecto operaciones» introduce una dificultad adicional a nuestra cooperación de defensa con Iberoamérica, pues en esta área no se desea una actitud reactiva consistente en la cooperación de crisis sino que se pretende tener una política activa basada en la diplomacia de defensa, como nos recordaba el Ministro español de Defensa durante la firma de los Protocolos de Cooperación de Defensa con países centroamericanos:

«Lo que ahora firmamos son cuatro protocolos de cooperación en materia de defensa que – dicho sea por parte española – responden al propósito general de fomentar lo que denominamos diplomacia de defensa, unas relaciones fluidas y de confianza entre nuestras Fuerzas Armadas con las de otros países amigos. Mediante ellos buscamos intensificar nuestras relaciones y nuestros intercambios políticos y militares, impulsar la cooperación científica y tecnológica, así como regular nuestra cooperación en el área de la industria de defensa» (13).

Una herramienta que podría ser muy eficaz en el terreno de la diplomacia de la defensa sería el uso de las enajenaciones, bien sea a precio comercial, simbólico o político, y las cesiones gratuitas de material de defensa en beneficio de aquellos países con los que queremos estrechar lazos. El Ministerio de Defensa ha intentado emplear esta herramienta desde hace tiempo, para abrir o consolidar cauces de cooperación en el

(12) El concepto español de diplomacia de defensa es «el conjunto de actividades que ejecutan las organizaciones dependientes del Ministerio de Defensa y los miembros y Unidades de las Fuerzas Armadas en beneficio de la diplomacia tradicional y que abarcan desde la prevención de conflictos mediante el uso de medios militares, hasta la colaboración con las misiones diplomáticas en sus actividades relacionadas con la seguridad, así como las relaciones bilaterales en el ámbito de la defensa para el establecimiento de confianza, para el apoyo al desarrollo armónico de Fuerzas Armadas y para el mejor entendimiento entre sus miembros».

(13) Discurso del Ministro de Defensa español, D. José Antonio Alonso en Madrid, Casa de América el 17 de octubre de 2006, con ocasión de la firma de los acuerdos de cooperación de defensa con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

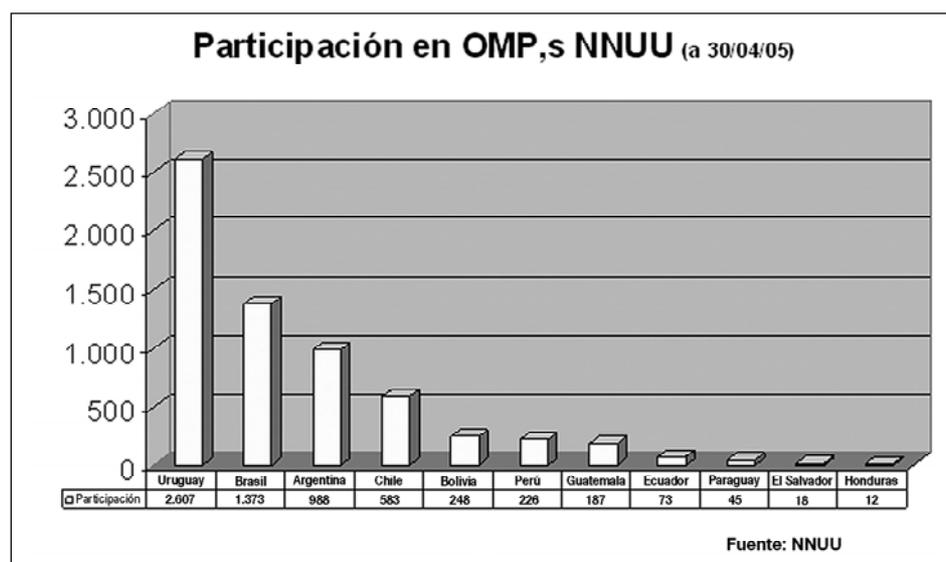
terreno de industria de la defensa. Se ha tratado así de impulsar la presencia de nuestra industria de defensa en otros países, apoyando o posibilitando la participación de estos en operaciones en cooperación con el nuestro.

Sin embargo, su aplicación práctica choca con las rigideces impuestas por la ley, rigideces que, si bien son las lógicas de un estado de derecho, dificultan en la práctica el empleo flexible y oportuno de este mecanismo para impulsar nuestra diplomacia de la defensa. Así, si bien la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, contempla de forma específica en su artículo 145.2 la posibilidad de cesión gratuita de bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado a Estados extranjeros u organizaciones internacionales en el marco, entre otros casos, de operaciones de paz o la ayuda humanitaria, el procedimiento a seguir es largo y complejo por garantista de la transparencia y buen fin de la acción que se pretende, involucrando a otros departamentos de la Administración y resultando a la postre en largos retrasos que reducen de forma significativa los efectos de oportunidad y los réditos que en un momento determinado se espera obtener de ellos.

Quiero cerrar estas líneas dedicadas a nuestra creciente presencia exterior con unas reflexiones en torno a la globalización de la seguridad, que considero plenamente aplicables a todas las naciones de la comunidad iberoamericana. En primer lugar subrayar, al hilo de la experiencia española, los grandes réditos que proporciona a cualquier «país emisor o productor de seguridad» la proyección exterior de las fuerzas armadas. La integración en la OTAN y la UE y en las formaciones militares multinacionales que he mencionado, así como la participación en operaciones de mantenimiento de la paz en el exterior en los últimos 20 años han sido el motor de un gran cambio interno y de mentalidad en el seno de las Fuerzas Armadas españolas, determinado por el encuentro de cuadros y tropa con otras culturas, idiomas y mentalidades y por el conocimiento de nuevos esquemas y procedimientos de trabajo. Esta influencia ha alimentado la dinámica de cambio en el seno de las Fuerzas Armadas, facilitando su adaptación a los nuevos tiempos y la potenciación y modernización de los ejércitos. Ello ha reforzado en última instancia la propia seguridad nacional.

La segunda reflexión, en el plano político, se refiere al plus de legitimidad que proporciona la participación en operaciones de mantenimiento de la paz ante la población civil y ante el resto de naciones. Creo que este fenómeno es percibido cada vez con más claridad por los responsables

políticos de las naciones iberoamericanas, por lo que la proyección exterior es ya una parte importante de las agendas de defensa en Iberoamérica, como lo muestran los datos de participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas de países iberoamericanos recogidos en el gráfico.



En los datos reflejados hay algunas ausencias notables, como por ejemplo las de México, determinada por condicionamientos de orden jurídico interno, Colombia, que vive un conflicto interior que consume una ingente cantidad de recursos, y otras como Cuba o Venezuela, por criterios de política exterior; pero también hay presencias notables: países como los centroamericanos, que han salido de procesos de paz muy recientemente y que han invertido el sentido de la «corriente de suministro de seguridad», Uruguay, enormemente volcado en este tipo de operaciones, u otros como Bolivia que realizan un esfuerzo notable en términos relativos.

Es cierto que las operaciones de Naciones Unidas proporcionan unos retornos de financiación que alientan la participación de las distintas naciones, pero también es verdad que los responsables gubernamentales parecen cada vez más conscientes de que existen importantes ventajas políticas si se asumen responsabilidades en materia de seguridad compartida. A título de ejemplo, durante mi visita al Consejo Superior de la

Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas en junio de 2006, en Ciudad de Guatemala, que coincidió en tiempo con la celebración del décimo aniversario de los acuerdos de paz de Esquipulas, el lema elegido por el Ministerio de Defensa guatemalteco para esta conmemoración era:

«A 10 años de la firma de los acuerdos de paz, la estamos exportando» (14).

La tercera reflexión se refiere a la utilidad de los recursos financieros que se invierten con una orientación hacia el exterior. En el plano de las percepciones, la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz mejora la apreciación de la utilidad de sus Fuerzas Armadas por parte de la población, al considerar la ciudadanía que los recursos de la defensa no permanecen ociosos; si bien en algunas naciones iberoamericanas este fenómeno puede tener otros matices, pues existen sectores de la población que prefieren que sus Fuerzas Armadas colaboren preferentemente en la resolución de los problemas de seguridad interior. En el plano real, los esfuerzos en materia de distensión y medidas de confianza, cooperación de seguridad y defensa y concertación regional, reducen de manera objetiva las necesidades de recursos para la defensa; es decir, el fomento de una situación de paz, confianza y cooperación con los vecinos produce «dividendos de la paz», y más aún si la cooperación y el diálogo se llevan al campo de la integración política.

SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN DE DEFENSA EN IBEROAMÉRICA

Los diferentes planos de las relaciones de defensa en América. Óptica española

Desde la óptica española, las relaciones de defensa en el continente americano se entienden en un triple plano: el hemisférico, el iberoamericano y el bilateral.

(14) Haciendo referencia a la participación de las Fuerzas Armadas de Guatemala en operaciones de mantenimiento de la paz en el exterior. Esta participación era, en abril de 2005 la siguiente:

Misión de Naciones Unidas en Haití MINUSTAH: 71 efectivos

Misión de Naciones Unidas en el Congo, MONUC: 104 efectivos y 4 observadores

Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil, UNOCI (5 observadores)

Operación de Naciones Unidas en Burundi ONUB: 3 observadores (ya finalizada)

Datos ONU, http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2005/April2005_1.pdf

El plano hemisférico de la seguridad es el más amplio y también el de más tradición en el continente. La presencia de los Estados Unidos y en menor medida Canadá, países de cultura sajona y de gran importancia geopolítica, determina el carácter hemisférico, no iberoamericano, de este esquema de seguridad. O, dicho de otra manera, las iniciativas para el desarrollo de una dimensión iberoamericana de la seguridad y defensa no pueden incluir a estas naciones del norte de América sin quedar desnaturalizadas (parecidas consideraciones se podrían efectuar al analizar las iniciativas de cooperación o integración latinoamericanas).

Dicho esto, creo sin embargo conveniente matizar la afirmación haciendo dos consideraciones. La primera es que la seguridad, bien público por antonomasia, alcanza mayores niveles con la agregación de esfuerzos de distintos agentes, por lo que, en mi opinión, se debería dar la bienvenida a las aportaciones en pro de la seguridad de los países Iberoamericanos, sea cual fuere el esquema cooperativo en el que se enmarquen y, naturalmente, siempre que tales aportaciones no persigan o alimenten objetivos políticos ilegítimos. Por ello, España no considera que el fomento de una dimensión de seguridad y defensa en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la participación en el Sistema de Seguridad Hemisférica sean incompatibles. Por otro lado, hay considerables carencias de seguridad en Latinoamérica que afectan notablemente al bienestar de muchos ciudadanos, por lo que las actuaciones en el marco de la seguridad hemisférica, como el desarrollo de medidas de confianza, la cooperación en materia de desminado, el trabajo en común en las áreas de información e inteligencia, la reconstrucción, el asesoramiento institucional, la cooperación cívico-militar y otras muchas, son completamente necesarias y suponen el despliegue de un gran esfuerzo humano y financiero que, insisto, debe ser bienvenido.

La segunda consideración se refiere a los procesos de integración política y económica en distintos grupos de países o subregiones de Latinoamérica (Asociación Latinoamericana de Integración, Mercado Común Sudamericano, Sistema de Integración Centroamericano, etc.). Estoy convencido de que la cooperación de seguridad y defensa en Latinoamérica está llamada a ser algún día una política concertada en el marco de estos procesos de integración, por lo que trascenderá el plano de los actuales esquemas de seguridad. Así sucede en el Viejo Continente con la Política Exterior y de Seguridad Común y con la Política Europea de

Seguridad y Defensa (PESC / PESD), que empiezan a ser percibidas como algo más que una simple herramienta intergubernamental para adquirir poco a poco el carácter de un auténtico desafío político para la Unión. En Iberoamérica aún no está consolidada esta dimensión de la cooperación de seguridad y defensa como manifestación de la voluntad de integración política, pero tarde o temprano, debido a su importancia, el debate alcanzará un umbral crítico que lo lleve al primer plano de la agenda política, como ha sucedido en Europa (15).

Al hilo de esta reflexión, considero conveniente precisar que la dimensión iberoamericana de seguridad y defensa tal y como la concebimos en España, tampoco es incompatible con las aspiraciones de integración de los países latinoamericanos. Muy al contrario, España apoya estos procesos de conciliación, cooperación e integración regional, por entender que la creación de un espacio común de seguridad y progreso en Latinoamérica nos beneficia muy claramente, al compartir con estas naciones una gran cantidad de intereses comunes, económicos, culturales y espirituales. Esta posición viene expresamente recogida en nuestro Libro Blanco de la Defensa:

«Convencida de que el modelo integrador que trata de seguir Europa es la mejor fórmula para generar y mantener el desarrollo, España estimula a los países de Iberoamérica a seguir el camino de la integración que ya han emprendido». (16).

Los dos planos de cooperación arriba mencionados, el hemisférico y el iberoamericano, se complementan con la cooperación bilateral de defensa entre España y las diferentes naciones de Iberoamérica, que también se tratará en las líneas que siguen.

El Sistema de Seguridad Hemisférica

Desde el punto de vista español resulta interesante contemplar la evolución del sistema de seguridad hemisférica por lo que entiendo es una desalineación progresiva entre la naturaleza defensiva original de este

(15) En Europa este debate está centrado, desde hace muchos años, entre los partidarios de la seguridad europea en el marco de la OTAN y los de la seguridad canalizada preferentemente a través de las instituciones europeas.

(16) Libro Blanco de la Defensa 2000. pág. 67.

(17) En 1942 se creó la Junta Interamericana de Defensa (JID) con la finalidad de precaverse de un posible ataque a los países del continente por parte de Alemania. A su vez, la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en Río de Janeiro en 1947, respondía a un planteamiento defensivo de posguerra similar al que alumbraría la OTAN un año después.

esquema y la evolución política y de seguridad del continente desde la firma del Tratado de Río en 1947 (17). Tras largos periodos de estancamiento y divergencias entre países sobre la virtualidad práctica del tratado, el sistema hemisférico parece haberse adaptado para dar un nuevo tratamiento a los aspectos de seguridad y hacer frente a otros tipos de amenaza: fallos en la seguridad humana, conflictos internos, diferencias entre países vecinos, narcotráfico, terrorismo global, etc. Este cambio se ha dado en el marco de un proceso de modificación de las responsabilidades de la Organización de Estados Americanos por el que la OEA ha ampliado sus funciones en muy diversos campos, incluyendo la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la defensa. Estos asuntos se tratan en el proceso de cumbres de la organización, mediante mandatos para la acción colectiva desarrollados en reuniones ministeriales y sectoriales y a través de los ministros responsables del área en cada país (18). También en el campo de la Seguridad se ha formalizado el estatuto de la Junta Interamericana de Defensa (JID) como una entidad de la OEA.

España tiene una presencia en este esquema en calidad de invitado u observador. Además de la representación diplomática española ante la OEA y de los contactos políticos con esta organización, desde mayo de 2006 nuestra nación se ha convertido en Observador Permanente ante la Junta Interamericana de Defensa, coincidiendo con el cambio en los estatutos de la Organización de Estados Americanos y con el refuerzo del papel de la Junta. Mi deseo es que nuestra presencia en la JID nos atraiga hacia las iniciativas de cooperación de seguridad del continente americano y nos mueva a hacer algo más de esfuerzo en este continente, donde se localizan nuestras mayores afinidades culturales y morales y una parte no desdeñable de nuestros intereses. Por ello fue para mí una gran noticia la invitación que formuló el gobierno de Nicaragua, en su calidad de anfitrión, al Ministro español de Defensa para que acudiera como invitado a la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Managua, del 1 al 5 de octubre de 2006. El Ministro español estuvo representado por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, al coincidir la conferencia de ministros americanos con una reunión de ministros de defensa de la Unión Europea, pero lo esencial del hecho fue la presencia de España en esta Conferencia.

Aunque la representación española en estos foros sea reciente y en

(18) La OEA fue designada oficialmente como «Secretaría del Proceso de Cumbres de las Américas» durante la Cumbre de Québec, en 2000.

calidad de invitado u observador, creo que España puede y debe colaborar en actividades de seguridad en el marco hemisférico y puede aportar una visión europea, complementaria y de utilidad. Por citar algunos ejemplos, en áreas como el desminado humanitario el Ministerio de Defensa de España puede facilitar apoyo a iniciativas de la OEA por parte del Centro Internacional de Desminado de Hoyo de Manzanares, centro de excelencia en este campo que ya coopera a título bilateral con muchas naciones de Iberoamérica; en materia de medidas de fomento de la seguridad y confianza, se puede ofrecer la experiencia de oficiales españoles con conocimiento de las medidas de seguridad y confianza que OSCE aplica en Europa; o en la reforma del sector de seguridad se pueden plantear actividades y trabajos para proporcionar la experiencia española en este campo, sin que ninguna barrera cultural ni de idioma nos dificulte nuestro quehacer común.

La cooperación de Seguridad en el plano Iberoamericano

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y la Secretaría General Iberoamericana constituyen la expresión institucional de la Comunidad Iberoamericana de naciones, al igual que las Cumbres de Jefes de Estado de las Américas y la Organización de Estados Americanos puede considerarse como la expresión institucional de una alianza hemisférica panamericana (19).

Algunos de los acuerdos y declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas suponen compromisos susceptibles de afectar a la política de defensa, como por ejemplo las declaraciones especiales sobre Colombia y Haití, el comunicado especial sobre los desastres ocasionados por el huracán Stan (en el que se anima al incremento en la cooperación de emergencia y la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación ante catástrofes naturales (20) o la declaración especial sobre la lucha contra el terrorismo (21). Sin embargo, en el marco de la Conferencia Iberoamericana los temas relativos a Paz, Seguridad y Defensa siempre se han tratado de una forma tangencial y en el entramado institucional ibero-

(19) La Secretaría General Iberoamericana, con sede en Madrid, es el órgano permanente de apoyo para la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana y para el seguimiento e implementación de los acuerdos de las Cumbres, según el acuerdo alcanzado en la «Declaración de Salamanca» (XV Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca el 14 y 15 de octubre de 2005)

(20) Declaración final de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca.

(21) Declaración final de la XVI Cumbre Iberoamericana de Uruguay.

americano no se han desarrollado organismos para el diálogo de Seguridad y Defensa similares a los existentes en el marco de la seguridad hemisférica: Conferencia Especial de Seguridad, Colegio Interamericano de Defensa y Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Se puede afirmar por ello que en sus menos de dos decenios de existencia la Conferencia Iberoamericana ha adolecido de falta de voluntad política para el desarrollo de una dimensión de seguridad iberoamericana.

En mi opinión las razones para ello pueden ser tres:

- a) La presencia superpuesta de otros esquemas cooperativos en la región que constituyen vías más consolidadas para la cooperación de seguridad que la conferencia iberoamericana: el Sistema de Seguridad Hemisférica o las alianzas bilaterales con los Estados Unidos.
- b) La existencia de procesos de integración política regional en Latinoamérica en los que la cooperación de seguridad y defensa resulta un componente inevitable y, por lo tanto, la preferencia que puedan tener las naciones sudamericanas por orientar sus esfuerzos hacia este marco regional: Comunidad Sudamericana de Naciones, proceso de integración centroamericano, MERCOSUR político, etc.
- c) La percepción que pueden tener algunos países iberoamericanos sobre una escasa utilidad de un esquema cooperativo de seguridad en el marco iberoamericano.

Con respecto a la primera de estas tres razones, se puede argüir que el esquema hemisférico no es omnicompreensivo, es decir, no abarca todas las facetas posibles de la seguridad, no es objeto de una aceptación unánime por parte de todas las naciones iberoamericanas ni, finalmente, es incompatible con otros esquemas cooperativos, como ya se ha argumentado anteriormente. Si dijimos antes que los esfuerzos de seguridad hemisférica deben ser bienvenidos porque contribuyen objetivamente a la mejora de la situación en el continente, ahora debemos hacer extensiva esta afirmación a las iniciativas iberoamericanas en este campo.

En cuanto a la segunda razón, ya hemos indicado aquí que la comunidad iberoamericana de naciones no es un proyecto de integración políti-

(22) Comunicado especial sobre el proceso de integración en América Latina y el Caribe de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca.

ca y sin embargo sí que es una iniciativa política que apoya los proyectos de integración existentes en América Latina (22). España y Portugal, como naciones europeas de la comunidad iberoamericana, apoyan la creación de un espacio sudamericano integrado y aspiran a seguir manteniendo una relación privilegiada con dicho espacio. En este sentido, el fomento de una dimensión iberoamericana de seguridad no es susceptible de entorpecer ningún proceso de integración.

En cuanto a la tercera razón indicada, considero que las dificultades para introducir el dossier de la seguridad en la Conferencia Iberoamericana no se deben, en ningún caso a la naturaleza de la alianza iberoamericana. Los objetivos de la Conferencia trazados en la primera cumbre de México se refieren, en primer lugar, al examen de los grandes retos que compartimos y la seguridad es, indudablemente, uno de los más importantes a los que nos enfrentamos (23):

- *«Examinar en forma conjunta los grandes retos que confrontan las naciones iberoamericanas en un mundo en transformación».*

En cuanto al resto de objetivos, son coherentes con el posible desarrollo de una dimensión de seguridad iberoamericana:

- *Concertar la voluntad política de los gobiernos de Iberoamérica para propiciar soluciones a esos desafíos y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que enlazan a las naciones iberoamericanas en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.*
- *Contribuir a un futuro de paz, mayor bienestar e igualdad social.*
- *Impulsar un proyecto de cooperación iberoamericana sustentado en el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas.*
- *Constituir la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de los estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa.*

La cuestión parece pues centrada en torno a la utilidad percibida por la clase política iberoamericana y la clave por tanto consistiría en proporcionar argumentos en torno a dicha utilidad.

En mi opinión el fomento de una iniciativa de seguridad iberoamericana puede enriquecer el debate conceptual y en torno a la articulación de la seguridad en el continente, aportando una visión de seguridad comple-

(23) Aprobados en la primera reunión de la Conferencia en Guadalajara, México, celebrada los días 18 y 19 de julio de 1991.

mentaria y diferente de la norteamericana. Esta iniciativa se podría materializar en programas iberoamericanos de cooperación similares a los que se han creado en otras áreas, por ejemplo en campos como la reforma del sector de seguridad, institucionalización de la seguridad, control administrativo y financiero, u otros como la cooperación en materia de asistencia humanitaria y de rescate, medidas de confianza, destrucción de minas y artefactos explosivos, etc. En última instancia estos programas promoverían, no entorpecerían, la dinámica de integración latinoamericana y ayudarían a mejorar la situación real de seguridad. Finalmente, una dimensión de seguridad iberoamericana podría ayudar a tender nuevos puentes entre Latinoamérica y la Unión Europea. Sin embargo, las reticencias de los representantes políticos pueden no ser fáciles de vencer. Por ello creo que se debería empezar con alguna iniciativa posibilista, centrada en el área conceptual, de gestión del conocimiento y de los altos estudios estratégicos, como la que se propone más adelante de creación de un Colegio Iberoamericano Virtual de Estudios Estratégicos.

El plano bilateral de cooperación de defensa

La cooperación bilateral de defensa de España con los países iberoamericanos se articula mediante la firma de acuerdos de cooperación entre ministerios, al amparo de los cuales se desarrollan programas bilaterales de cooperación. En el continente americano se han firmado acuerdos de este tipo con la mayoría de países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela y Perú. Con muchos de los ausentes en esta lista se está negociando todavía la firma del correspondiente acuerdo, como es el caso de Brasil, Ecuador y Uruguay, y otros no han manifestado interés en la formalización de estas relaciones, carecen de fuerzas armadas o bien tienen condicionantes de tipo jurídico político que lo dificultan. Además de estos acuerdos marco o genéricos, existe una gran variedad de acuerdos técnicos en los que se regula de manera específica una determinada área de cooperación. Entre éstos se pueden reseñar los de cooperación industrial, que son negociados directamente por la Dirección General de Armamento y Material, y otros muchos de tipo sectorial originados por diversas autoridades en el seno de las Fuerzas Armadas.

La materialización práctica de los acuerdos de cooperación de defensa son los programas bilaterales de cooperación que se planifican en reuniones bilaterales periódicas. Estas se celebran en el nivel del Ministerio (Comisiones Mixtas), Estado Mayor Conjunto o entre Ejércitos. Las reu-

niones de nivel ministerial o Comisiones Mixtas son reuniones bilaterales que constituyen una herramienta de «Diplomacia de Defensa» cuyo objetivo práctico es la elaboración de un Plan de Colaboración bilateral en el que se recogen de manera sistemática todas las acciones y actividades de cooperación que se van a ejecutar en un plazo determinado. Desde un punto de vista funcional se organizan en tres grupos: Política de Defensa, Cooperación Militar y Cooperación en materia de Armamentos. La articulación de estos grupos es flexible y varía mucho en función de cada país y del tipo de relaciones que se sostienen. El primero de estos grupos está dirigido por la Dirección General de Política de Defensa, el segundo por el Estado Mayor Conjunto y el tercero por la Dirección General de Armamento y Material. La coordinación general de las Comisiones se efectúa por la Secretaría General de Política de Defensa, por delegación del Ministro de Defensa. En algunos países con los que hay unas relaciones industriales de especial intensidad, el subgrupo de armamento de la comisión mixta se sustituye por reuniones específicas de cooperación industrial por parte de la Dirección General de Armamento y Material y sus homólogos respectivos; si bien no es el caso en ninguno de los países iberoamericanos. En el momento presente existen reuniones de Comisión Mixta activas con Chile, Bolivia y Perú, a las que se añaden las reuniones de Estados Mayores que se celebran con Argentina, Brasil, Uruguay y Estados Unidos. También se van a celebrar reuniones periódicas de cooperación con la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, la primera de las cuales se convocará en el primer semestre de 2007.

El establecimiento de reuniones periódicas supone la institucionalización de una relación especial o privilegiada, materializada mediante contactos regulares y el fomento de actividades bilaterales de cooperación. Además, estas reuniones tienen la capacidad potencial de devenir un foro de coordinación estratégica e intercambio de puntos de vista en materia de política de defensa, lo que en el área de Iberoamérica reviste una especial importancia. Como ya se ha indicado, con los países europeos y también con los Estados Unidos existen mecanismos de diálogo político, suficientes e incluso redundantes, ya sea en el seno de la Unión Europea, en la OTAN o mediante los mecanismos bilaterales y comités de alto nivel. Sin embargo, hay pocas ocasiones reales para la coordinación y el intercambio de pareceres en política de defensa entre España y los países iberoamericanos, por lo que las Comisiones Mixtas en este área tienen (sería más propio decir deberían tener) una relevancia especial como foro de encuentro. Posiblemente la clausura de comisiones mixtas con países

del este europeo permitirá que el Ministerio de Defensa español pueda hacer algo más de esfuerzo en las relaciones con Iberoamérica, como ya se ha expuesto en varios foros, entre ellos en la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (24).

Desde otra perspectiva, las reuniones de Comisión Mixta con países de Iberoamérica nos permiten también identificar áreas de interés común para diversos países, como pueden ser la enseñanza de cuadros y formación de tropa, actividades asesoramiento de reforma institucional y modernización, cooperación de altos estudios de defensa etc. Estos temas de interés común pueden dar lugar a programas dirigidos a varios países, como ocurrió con el programa de enseñanza o el curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, pero también pueden dar lugar a actuaciones colectivas en un marco iberoamericano, como las Reuniones de Directores de Colegios Iberoamericanos de Defensa, por lo que el plano bilateral puede servir para desarrollar la dimensión iberoamericana de seguridad.

COOPERACIÓN POR ÁREAS Y PAÍSES. SITUACIÓN Y PROPUESTAS

En las líneas que siguen trataré de aportar alguna reflexión sobre la situación y perspectivas de cooperación en determinadas áreas, sin ánimo de exhaustividad y tratando de centrarme en aquellas áreas que resulten de especial interés.

La Cooperación en materia de altos estudios de defensa

En la Cumbre Iberoamericana de la Habana de 1999 se institucionali-

(24) El Ministerio de Defensa español está clausurando de manera progresiva las reuniones de Comisión Mixta que se venían sosteniendo con países del este de Europa, a medida que éstos se van incorporando a la OTAN, pues al fin y al cabo, la Alianza Atlántica es ya un foro de encuentro privilegiado y los contactos en el seno del Consejo Atlántico resultan suficientes para abordar cualquier cuestión bilateral de seguridad y defensa. Solo se mantiene la posibilidad de celebrar una reunión cuando las circunstancias extraordinarias del caso lo requieran. Hasta el presente esta propuesta de cancelación de reuniones con países OTAN ha sido aceptada por Bulgaria, República Eslovaca, Estonia y Polonia. Este mismo criterio se aplicará a los países que se vayan incorporando a la Alianza.

(25) En la declaración de la Habana se especifica:
«Nos congratulamos, además, por la realización de varios seminarios, foros y otras iniciativas realizadas en el ámbito de la IX Cumbre Iberoamericana que contribuyen a la ampliación y fortalecimiento de los lazos que unen a nuestros pueblos. Nos referimos en particular:

zaron las reuniones periódicas de Directores de Colegios Iberoamericanos de Defensa (25). Desde entonces se han efectuado seis de estas reuniones y la séptima está prevista para septiembre de 2007, en Venezuela. La dinámica de estos encuentros periódicos ha ido poco a poco generando un clima de confianza y trabajo en común en materia de altos estudios de defensa, de manera que ahora se vislumbra la posibilidad de reforzar e institucionalizar estos vínculos en un contexto iberoamericano, no bilateral (26).

El proyecto que permitiría materializar esta iniciativa iberoamericana es el de creación de un Colegio Virtual Iberoamericano de Seguridad y Defensa, a imagen y semejanza del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, también de naturaleza virtual. La creación de una institución como esta supondría la evolución de la actual reunión de Directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica hacia un modelo orgánico más consistente, dotado de una institución de enseñanza superior iberoamericana en asuntos de seguridad y defensa que podría cumplir los siguientes requisitos:

- Considerar en su programa de trabajo anual aquellos temas surgidos en las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas y apoyarse en las decisiones y declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Incorporar las temáticas de Seguridad y Defensa regionales y que preocupen a los Estados Miembros de la Comunidad Iberoamericana de naciones.
- Basarse en la aplicación de nuevas tecnologías como informática, videoconferencias, páginas web, foros y reuniones virtuales, accesos dedicados, etc.
- Proporcionar un auténtico valor añadido por la sinergia del trabajo en común de un elevado número de naciones con intereses concurrentes (comunalización de fondos bibliográficos y de investigación, publicación en red de trabajos, intercambio de experiencias y pareceres, etc.).

Conferencia de Directores de Centros de Estudio de Defensa Iberoamericanos, Madrid, España, del 5 al 8 de octubre de 1999».
(Mencionada entre otras iniciativas).

(26) Los contactos bilaterales ya están en marcha o se están negociando, mediante la firma por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España de cartas de intenciones para la cooperación en materia de altos estudios con los centros de altos estudios de los distintos países: Brasil, Chile, Bolivia, Uruguay etc.

Por sus características, este proyecto podría enlazar con la Carta Cultural y con la Comunidad del Conocimiento de anteriores Cumbres Iberoamericanas y su aceptación por la Conferencia Iberoamericana permitiría que fuera entendido como un paso previo al tratamiento más amplio de temas de Seguridad y Defensa que afectan a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En este campo merece también una mención especial el Curso de Altos Estudios para Oficiales Superiores Iberoamericanos que se desarrolla anualmente en la Escuela de Altos Estudios de la Defensa de España. Se trata de un curso de siete semanas dirigido a altos responsables de defensa de los países iberoamericanos (coroneles o generales), centrado en materias como las relaciones internacionales, el panorama estratégico y geopolítico, la economía e industria de la defensa, el planeamiento de defensa y la cultura y sociología de defensa (27).

La Cooperación en materia de reflexión doctrinal y reforma del sector de seguridad

En paralelo con lo anterior, existe la inquietud en diversas naciones iberoamericanas por la puesta en marcha de iniciativas que contribuyan a la reflexión en materia doctrinal y de reforma del sector de seguridad. Algunas de las que han contado o van a contar con participación española son la iniciativa hispano-chilena para la definición de un modelo de Seguridad y Defensa Iberoamericano o diversas actividades y seminarios organizados por naciones como Perú, Ecuador y Bolivia. Estos ejemplos muestran que existe una demanda para la reflexión común en los temas de seguridad, temas que, entiendo, deberían tener un acomodo natural junto al resto de preocupaciones colectivas de nuestros dirigentes políticos. La ampliación del alcance de estas iniciativas (en muchos casos puramente nacionales o todo lo más bilaterales) al campo de la cooperación iberoamericana de defensa ofrece, en mi opinión, una buena oportunidad para el trabajo en común.

La Cooperación de enseñanza

La cooperación de enseñanza es un área clave que favorece el cono-

(27) El primero de estos cursos tuvo lugar en 2002, por lo que hasta el momento han tenido lugar cuatro ediciones del mismo. En el momento de escribir estas líneas se encuentra en marcha el V curso.

cimiento mutuo y el desarrollo de lazos adicionales de amistad y confianza. La revolución postindustrial es precisamente la revolución del conocimiento y las comunicaciones, y el que no se incorpore a la globalización del conocimiento quedará indefectiblemente aislado. En España se ha puesto en marcha desde 1989 un programa internacional de cooperación de enseñanza por parte de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar (DIGEREM), que permite a oficiales y suboficiales de otros países participar en cursos pertenecientes al sistema de enseñanza militar español siempre que los candidatos designados acrediten los suficientes conocimientos del idioma (el programa también contempla la realización de cursos de español para aquellos cuadros de mando que no tengan el nivel suficiente). Este programa es considerado como una importante herramienta de diplomacia de defensa en la que el factor idioma otorga una clara ventaja a los países iberoamericanos con respecto a otras naciones. Ello se refleja en una destacada participación: más del 30 % del total de recursos financieros y casi 2/3 del total acumulado de alumnos hasta el curso 2006-2007 han ido dirigidos a países iberoamericanos (28).

También se está desarrollando en el Ministerio de Defensa una iniciativa complementaria a la anterior que es de aplicación exclusiva al ámbito iberoamericano. Su objetivo es ampliar la cooperación en materia de enseñanza y formación a las categorías de tropa, lo que difícilmente se podría concebir en otras áreas por las dificultades obvias de idioma y cultura. Se trata de un programa de la DIGEREM orientado a la realización de actividades de formación ocupacional, desarrollo profesional, apoyo a los emprendedores y autoempleo. El grueso de este programa está dirigido a la tropa española, pero se quiere extender su aplicación a aquellos países iberoamericanos que muestren su interés en el mismo. Las actividades del programa podrían suponer el desplazamiento de profesores españoles a los países receptores o el traslado a España de personal de tropa de estos países para la realización de cursos en centros de enseñanza militar en España. La creación de este plan de cooperación viene a rellenar un vacío existente, por sus características de analogía y complementariedad con el programa de formación de enseñanza para cuadros de mando. Es posible además que su desarro-

(28) Desde 1989, en el marco de este programa han participado unos 1.900 alumnos iberoamericanos pertenecientes a 18 países, sobre un total acumulado de unos 3.200 de todo el mundo acogidos al programa. El presupuesto anual es de aproximadamente 1.000.000 de euros.

llo permita dar un tratamiento más flexible a la formación para una cierta categoría de personal que está encuadrado en una zona de «indefinición» entre los cuadros de mando y la tropa, por diferencias en la reglamentación de personal de los distintos países. El plan también puede entenderse como una justa contrapartida a la presencia en las FAS españolas de tropa originaria de los países iberoamericanos, fomentando la creación de capital humano en otros países y el intercambio de experiencias y conocimiento.

Cooperación en materia de operaciones

La cooperación en operaciones entre países iberoamericanos es una de las facetas que tiene una mayor posibilidad de desarrollo potencial en un futuro no muy lejano, a imagen y semejanza de lo que ocurre hoy día en Europa. En la experiencia española más reciente de cooperación en operaciones, y si obviamos la controversia política en torno a la intervención internacional en Irak y sus circunstancias (que está muy alejada del objeto de mi reflexión) se puede considerar como un hecho muy destacable la integración de contingentes de El Salvador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana en una brigada multinacional liderada por España en el teatro de operaciones de Irak. Lo sustantivo de esta experiencia combinada entre naciones iberoamericanas es que revela nuestra capacidad potencial para operar de manera combinada en un teatro de operaciones, lo que resulta extraordinariamente dificultoso para naciones que no tengan una misma sintonía cultural y espiritual. Creo que la experiencia permite ser optimista en relación con iniciativas iberoamericanas de cooperación en operaciones, como puedan ser la unidad de mantenimiento de la paz chileno argentina «Cruz del Sur» que se quiere poner a disposición de Naciones Unidas o la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, UOMP CFAC.

En esa línea, España puede ofrecer a los patrocinadores de estas iniciativas iberoamericanas su experiencia en el campo de la cooperación internacional en operaciones y de la participación en formaciones multinacionales; experiencia ciertamente centrada en el contexto europeo y de la OTAN, pero que en todo caso puede resultar de utilidad en áreas como la planificación, proyección y despliegue de fuerzas, intercambios de experiencias y visitas a centros de planeamiento operativo o logístico, invitaciones a observadores a las fases de concentración de los contin-

gentes españoles que se desplazan a operaciones de paz, participación en ejercicios, etc.

Cooperación en materia de asistencia humanitaria y de rescate

Nuestras Fuerzas Armadas tienen un elevado grado de implicación en operaciones de asistencia humanitaria en diversas áreas del mundo, incluyendo a Iberoamérica, especialmente Centroamérica. Recientemente se ha creado en España la Unidad Militar de Emergencias (UME), unidad militar destinada a colaborar con la estructura de protección civil y concebida para dar una mejor respuesta a situaciones de emergencia en el interior del territorio español. La UME mantiene contactos institucionales con otras unidades similares en el entorno europeo a los efectos de formación, intercambio de informaciones, etc.

En algunas de las reuniones de Comisiones Mixtas de Defensa y en otras actividades de la Dirección General de Política de Defensa se ha detectado el interés de algunas naciones u organizaciones internacionales por desarrollar algún tipo de colaboración con la recién creada UME. Entre estas se pueden citar a Bolivia o a la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC.).

Indudablemente, la cooperación en esta área ofrece la posibilidad de ir más allá de la actitud reactiva que supone la ayuda en caso de catástrofe para pasar a una actitud más activa, que permita mejorar los mecanismos de reacción en el interior de los países afectados por este tipo de catástrofes.

Otras áreas de cooperación

Además de las anteriores, que se han considerado más representativas, se podrían mencionar otras muchas áreas y actividades de cooperación, intercambios doctrinales, destacamento de profesorado y apoyo a las escuelas, intercambios de larga duración de instructores y alumnos, cooperación en materias técnicas y logísticas, cooperación institucional, sanitaria, museística y un largo etcétera. No es sin embargo el propósito de estas líneas el hacer un catálogo o recopilación de las actividades existentes, sino más bien reflexionar sobre su finalidad, marco legal, objetivos y sentido.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Las relaciones de España con Iberoamérica tienen una significación especial, basada en una comunidad moral y de intereses entre España y

las naciones iberoamericanas que no admite comparación con la realidad existente en otras áreas. La cooperación de defensa hacia Iberoamérica ha de reflejar este hecho, mediante la articulación de una política coherente y bien definida por parte del Ministerio de Defensa español hacia Iberoamérica. Las líneas básicas de esta política vienen definidas en la Directiva de Defensa Nacional, en la que se indica que Iberoamérica es un área de interés preferente para España.

En el plano bilateral, este interés se materializa mediante diferentes líneas de actuación: contactos de alto nivel, acuerdos de cooperación, programas y actividades de cooperación bilateral, programa de cooperación de enseñanza, iniciativas en materia de reflexión doctrinal y de altos estudios de defensa, cooperación de armamento y material, etc. Sin embargo, es obligado reconocer que en este plano España se encuentra con limitaciones propias de su condición de «potencia democrática de nivel medio», restricciones de tipo material y condicionamientos de tipo legal y jurídico político que es preciso tener en cuenta. Entre estas limitaciones se incluye la dificultad de llevar los aspectos de la cooperación de defensa con Iberoamérica a la agenda política del Ministerio de Defensa, por la existencia de otras cooperaciones fuertemente institucionalizadas (OTAN, UE), la presencia de relaciones estratégicas privilegiadas con determinadas naciones (Estados Unidos, Francia, Portugal y Marruecos), la creciente implicación exterior en «todos los frentes» del Departamento de Defensa español y lo que hemos dado en llamar «efecto operaciones», entendido como la atención que reclaman las situaciones de crisis por parte de los responsables políticos en detrimento de la cooperación de «diplomacia de defensa» que es la que, afortunadamente, prima en el caso de Iberoamérica.

El plano bilateral no es el único que se ofrece para dar contenido a las relaciones de defensa en el conjunto iberoamericano. La relevancia de la política de defensa en esta área se puede y se debe aumentar, trascendiendo el marco puramente bilateral y tratando de fomentar una dimensión iberoamericana de seguridad y defensa. Lo deseable sería la adopción de esta iniciativa por parte de la Conferencia Iberoamericana. Al fin y al cabo, los temas relativos a seguridad no son ajenos ni incompatibles con el resto de preocupaciones de la Comunidad Iberoamericana manifestadas en las Declaraciones de las Cumbres y ni tampoco con los objetivos de la Conferencia Iberoamericana puestos de manifiesto tras la primera Cumbre de México. Esta iniciativa se podría materializar mediante programas iberoamericanos de cooperación de seguridad en campos

como la reforma e institucionalización del sector de seguridad, control administrativo y financiero, cooperación en materia de asistencia humanitaria y de rescate, medidas de confianza, destrucción de minas y artefactos explosivos, etc.

Sin embargo, hasta el presente no se ha desarrollado esta dimensión iberoamericana de seguridad. Esto puede deberse a la preferencia de las naciones por otros esquemas cooperativos más consolidados en esta materia que la Conferencia Iberoamericana, al temor a que una dimensión iberoamericana de seguridad suponga una distorsión en los procesos de integración política latinoamericana, o a la percepción de una escasa utilidad de esta vía por parte de los responsables políticos de las naciones iberoamericanas.

Frente a estas razones, se puede argumentar que los distintos esquemas de seguridad no son incompatibles entre sí y que todo esfuerzo por superar los problemas de seguridad en Iberoamérica debería ser bienvenido. Además, para España y Portugal, inmersas en su propio proceso de integración europeo, la cooperación latinoamericana y la creación de un espacio común de seguridad y progreso suponen una oportunidad y no una amenaza. A medio plazo, el trabajo en común en materia de seguridad iberoamericana podría proporcionar una visión complementaria a la norteamericana y ayudar a tender nuevos puentes entre Latinoamérica y la Unión Europea.