



## DOCUMENTO DE TRABAJO 01/2016

---

### *PLAN ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2015*

---

ORGANISMO SOLICITANTE DEL ESTUDIO:  
SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA (SEGENPOL)

---

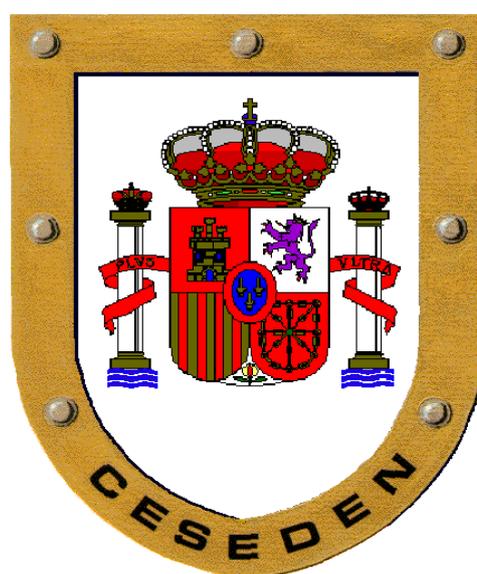
## DIPLOMACIA DE DEFENSA

### La Defensa en la Acción Exterior del Estado

---

# DIPLOMACIA DE DEFENSA

## La Defensa en la Acción Exterior del Estado



Maquetado en enero de 2016 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL  
(CESEDEN)**

# DIPLOMACIA DE DEFENSA

## La Defensa en la Acción Exterior del Estado

### Resumen

El concepto de “Diplomacia de Defensa” ha de ser entendido como la potenciación y el refuerzo de las relaciones diplomáticas entre Estados a través de la plena integración en ellas de las capacidades propias de la Defensa Nacional, pues, diplomacia y defensa constituyen hoy partes integrantes, permanentes e inseparables, de una única política exterior del Estado.

Para una adecuada comprensión del mismo, se presenta el origen y el contexto histórico del nacimiento del concepto de Diplomacia de Defensa, aportando las consideraciones diplomáticas y doctrinales que envolvieron su aparición, así como un abanico de potenciales modelos al respecto.

En España, la consideración de las distinciones que establece la Ley entre la política exterior del Gobierno y la acción exterior de los diversos órganos e instituciones del Estado, así como el esfuerzo desarrollado por la Ley y la Estrategia de Acción Exterior para dar unidad y establecer coherencia entre ambas, han conformado un nuevo sistema integral e integrado de nuestro Servicio y Acción Exterior, en el cual el papel desempeñado por la defensa es importante.

Se detalla el modo en el que, en nuestro país, se ha integrado efectivamente la defensa en la diplomacia en general y en la acción exterior en particular, hasta configurar, a nivel de concepto y práctica, una “Diplomacia de Defensa” claramente exitosa, reiterándose la importancia del marco bilateral donde se inserta tanto la definición original del concepto como su posterior evolución y desarrollo, a pesar de vivir en un mundo crecientemente multilateral y global.

Y, a partir de la posición de España en el mundo, se analiza el desarrollo legislativo que ha regulado la evolución de las Agregadurías y Consejerías de Defensa, de sus funciones y el despliegue actual de la red diplomático-militar, especificada por zonas geográficas y por países, acompañada de apuntes explicativos sobre los valores e intereses así como los riesgos y amenazas, que contribuyen a configurar el entorno y la realidad en la que se ubica esta gran nación que es España.

### Palabras Clave

España, Diplomacia de Defensa, Estrategia de Acción Exterior, Agregado de Defensa, Consejero de Defensa, Relaciones Bilaterales.

### **Abstract**

*The concept of “Defense Diplomacy” must be understood as the enhancement and strengthening of diplomatic relations between States through full integration in them of the capacities of National Defense, so, diplomacy and defense are now permanent and inseparable parts of a single foreign policy of the state.*

*For proper understanding of it, the origin and historical context of the birth of the concept of “Defense Diplomacy” is presented, providing diplomatic and doctrinal considerations that surrounded their appearance, as well as a range of potential models about it.*

*In Spain, the consideration of the distinctions established by the Law between the government’s foreign policy and the external activities of the various bodies and institutions of then State, as well as the effort made by the Law and the Strategy for External Action to establish unity and consistency between them, have formed a new comprehensive and integrated system of our Service and External Action, in which the role of the defense is important.*

*The way in which defense is actually integrated into diplomacy in general and foreign affairs in particular, in our country, is detailed, to set up, in terms of concept and practice, a “Defense Diplomacy” clearly successful, reiterating the importance of the bilateral framework where both the original definition of the concept and its subsequent evolution and development is inserted, despite living in an increasingly multilateral and global world.*

*And, from the position of Spain in the world, the legislative development that has regulated the evolution of the Defense Attachés and Counselors, its functions and the current deployment of the military-diplomatic network is analyzed, specified by geographical areas and countries, accompanied by explanatory notes on the values and interests as well as risks and threats that help shape the environment and the reality in which this great nation that is Spain is located.*

### **Key Words**

*Spain, Defense Diplomacy, Strategy for External Action, Defense Attache, Defense Counselor, Bilateral Relations.*

# ÍNDICE

## DIPLOMACIA DE DEFENSA

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
---------------------------	---

### **CAPÍTULO I**

#### **DIPLOMACIA DE DEFENSA: CONCEPTO Y MODELOS**

1. La Diplomacia de Defensa .....	25
1.1. Definición del Concepto de Diplomacia de Defensa en el ámbito internacional.....	25
1.2. Diplomacia de Defensa frente a la Diplomacia Militar.....	28
1.3. Objetivos y resultados de la Diplomacia de Defensa.....	34
2. Soft Power vs Hard Power: el papel de las Fuerzas Armadas en las relaciones internacionales y el Smart Power.....	41
3. Reflexión final.....	45

### **CAPÍTULO II**

#### **LA LEY Y LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR. SU PROYECCIÓN HACIA LA DEFENSA**

Introducción.....	49
La ley y la estrategia de acción exterior. Su proyección hacia la defensa.....	49
1. El marco jurídico y conceptual de la acción exterior del Estado: un nuevo sistema de política exterior.....	49
1.1. Re-evaluación de los objetivos y redefinición de prioridades en el exterior.....	49
1.2. Creación de un nuevo sistema de política exterior.....	52
1.2.1. Un marco conceptual e institucional renovado.....	52
1.2.2. Un instrumento de planificación y control de la acción exterior: la Estrategia de acción exterior.....	55
1.2.3. Un método para integrar la acción exterior de un Estado moderno y territorialmente complejo.....	56
1.2.4. Nuevos mecanismos para mejorar la eficacia del despliegue del servicio exterior.....	58
2. Proyección del sistema de política exterior hacia la defensa.....	60
2.1. Evaluación del panorama estratégico.....	61

2.2. Dimensiones de la acción exterior en materia de defensa.....	62
2.2.1. Seguridad y defensa.....	62
2.2.2. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.....	64
2.2.3. Cooperación militar.....	67
2.3. Perspectiva geográfica.....	69
3. Consideraciones finales.....	71

### ***CAPÍTULO III***

#### ***EL CONCEPTO ESPAÑOL DE DIPLOMACIA DE DEFENSA***

1. Introducción.....	75
2. Relaciones bilaterales versus multilaterales en la defensa.....	77
3. La elaboración del Plan de Diplomacia de Defensa.....	81
4. Características relevantes del Plan de Diplomacia de Defensa.....	82
5. Evaluación de la implementación del Plan de Diplomacia de Defensa.....	86
6. Conclusiones.....	92

### ***CAPÍTULO IV***

#### ***LA PRESENCIA MILITAR EN LA RED POLÍTICO-DIPLOMÁTICA***

1. Introducción.....	97
1.1 España, un país en el mundo.....	97
1.2 La acción exterior de España.....	99
2. Intereses nacionales, seguridad y acción exterior.....	101
3. Agregadurías y consejerías de defensa.....	103
3.1. Agregadurías de Defensa (1990).....	104
3.2. De las Agregadurías a las Consejerías (2002) .....	106
3.3. Agregadurías y Consejerías (2005).....	107
4. Adaptación al entorno global: redespliegue de agregadurías de defensa.....	111
4.1. Revisión y zonas prioritarias.....	112
4.2. Modificaciones al despliegue.....	114
5. Conclusiones.....	121

***CONCLUSIONES***

I. Conclusiones.....123

***COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO*** .....153



## DIPLOMACIA DE DEFENSA

### La Defensa en la Acción Exterior del Estado

*Antonio Núñez García-Saúco*  
*Embajador*

#### INTRODUCCIÓN

Pocas actividades humanas en el ámbito exterior han estado tan intrínsecamente vinculadas y entrelazadas, a nivel conceptual y en términos operativos, como la diplomacia y la defensa. Esto, que parecería una evidencia probada a lo largo de la historia, y que ha cobrado en nuestro tiempo una dimensión más visible, no ha sido percibido siempre con la misma claridad.

Quiero decir que la interrelación diplomacia-milicia, en su forma más generalizada, no se ha entendido ni siempre ni necesariamente desde un ángulo integrador, ni siquiera, a veces, compatible. Más que vinculadas o entrelazadas, diplomacia y milicia han sido entendidas como contrapuestas, rechazándose mutuamente bien en términos de sustitución, sucesión o alternancia.

Así, en la visión tradicional más extendida y general, la acción diplomática se orientaría, ante todo, a prevenir los conflictos armados y, secundariamente, a negociar los términos de la paz al término del conflicto. En ambos casos, *ex ante o ex post*, la separación entre diplomacia y milicia se mostraba patente.

Desde el punto de vista opuesto, la intervención militar sería la constatación del rotundo fracaso político de la diplomacia. Incapaz ésta de labrar una solución pacífica a una situación de conflicto, había que dar paso forzoso a la necesidad ineludible de la guerra, poniendo así de relieve la clamorosa contraposición entre diplomacia y milicia.

Entre ambas actividades, las diplomáticas y las militares, no habría más interrelación que la que separa, de forma categórica y dramática, la paz y la guerra.

Si la guerra es la continuidad de la política por otros medios, según el celebrado axioma de Clausewitz, la intervención militar vendría a reemplazar o substituir por medios violentos la incapacidad político-diplomática de alcanzar por medios pacíficos un determinado objetivo nacional, necesario o deseable.

De esta forma, diplomacia y defensa coincidirían sólo en el empeño de lograr determinados objetivos políticos, diferenciándose nítidamente en los tiempos de actuación (diplomacia y milicia intervienen alternativa o sucesivamente, no de forma

simultánea) y en los medios empleados: la intervención armada (defensa) o el diálogo y la negociación (diplomacia).

En conclusión: en esta visión estereotipada y simplista, diplomacia y milicia sólo se relacionarían en términos excluyentes y en función de la paz y de la guerra.

Desde esta contraposición y ante situaciones de conflicto, resultaba natural presentar la solución diplomática como claramente preferible a cualquier opción armada, lo que ofrecería a la diplomacia la misma o similar preferencia sobre la milicia que se otorgaría a la paz sobre la guerra.

Sin embargo, hay también que observar, en el marco de esta misma concepción generalizada, la aceptación proverbial, desde tiempos clásicos, del efecto preventivo de los ejércitos para asegurar la paz, *-si vis pacem, para bellum-* subrayando el valor disuasorio e inhibitor del posible empleo de la fuerza frente a las amenazas contra la paz.

Tampoco hay que olvidar otra concepción igualmente aceptada de que la diplomacia sólo puede ser creíble si viene respaldada por un ejército eficaz.

Esto viene a subrayar que, incluso a este nivel de percepciones, las fuerzas armadas poseerían un importante potencial, indirecto si se quiere, pero tan determinante en ocasiones como el de la propia diplomacia, para asegurar el mantenimiento de la paz.

Va a ser precisamente esta percepción de que los ejércitos no están sólo para la hacer la guerra, sino también *-repito, también-* para garantizar la paz.

Así, no resulta ocioso notar que los máximos departamentos responsables de las fuerzas armadas, inicialmente denominados *Ministerios de la Guerra*, han ido paulatinamente abandonando esta denominación para, a través del intento de subrayar la especificidad técnica de sus distintos componentes, asumir el nombre y la función de los distintos Ejércitos: Tierra, Marina y Aire, y terminar instaurando la generalizada designación de *Ministerios de Defensa*.

En efecto, fue bajo el terrible impacto de la Primera Guerra Mundial, *“La Grande Guerre”*, cuando los dirigentes militares y la opinión más común entre las fuerzas armadas sintieron la necesidad de ir abandonando progresivamente el concepto de *“guerra”* como primer elemento definitorio de los ejércitos.

De esta forma, el nombre de la guerra fue desapareciendo del frontispicio de los Ministerios así denominados, desligando a las fuerzas armadas de tan pesada primacía.

En la fuente de esta evolución estaba la determinación democrática de poner la verdadera capacidad de declarar la guerra y, sobre todo, la responsabilidad de los terribles sufrimientos y desastres subsiguientes, no en el ámbito de la milicia sino de la política. El progresivo avance del sistema democrático, además de legitimar el poder político, al establecer una clara división de poderes, favorecía claramente el proceso.

Además, a la luz de los nuevos valores políticos y de la voluntad de la Comunidad Internacional, expresada en los propósitos tanto de la *Sociedad de Naciones* como de la *Organización de las Naciones Unidas*, que recogieron como fin primordial liberar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra, ésta ya no podría ser objeto o instrumento legítimo de ninguna política nacional, lo que incumbía tanto a la diplomacia como a la milicia. Sólo la legítima defensa frente a la agresión injusta podía legitimar el uso de la fuerza.

Eliminado, por una parte, el concepto de guerra clásico como elemento nuclear en la definición de los cometidos de las fuerzas armadas, y establecida la competencia de declarar la guerra en las más altas y representativas instancias de la política, la milicia, libre de supuestas responsabilidades morales y políticas, pudo presentarse a sí misma desde un ángulo puramente institucional y profesional, al servicio de la nueva concepción democrática, sometida al imperio de la ley y dispuesta a servir hasta el final, en este nuevo marco, los intereses nacionales.

No sólo la expansión y consolidación democrática, también el pujante desarrollo tecnológico que, ya desde la revolución industrial venía instalándose en los países occidentales, y al que tan profundamente asociaron su contribución las propias fuerzas armadas, ayudó a reforzar la visión profesional y técnica de los ejércitos, no sólo a nivel general, sino también y sobre todo, en relación a las actividades específicas de la aviación, la marina, la infantería, la ingeniería, la medicina militar...lo que condujo, como se ha señalado, a la creación de Ministerios especializados y a la necesidad de cooperación reforzada en los Estados Mayores.

A su vez, el proceso de profesionalización favoreció la percepción políticamente neutral y apartidista de las fuerzas armadas, lo que contribuiría grandemente en un próximo futuro al desarrollo de nuevos cometidos y a un mejor reacomodo en el cambiante escenario internacional.

En resumen, al término del período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial, había ya cristalizado, frente al concepto de “*guerra*”, la generalización del de “*defensa*”, denominador común tanto de la institución organizativa ministerial como del conjunto de funciones atribuidas a las fuerzas armadas.

Conviene subrayar que el proceso de cambio que va desde el concepto de “*guerra*” al concepto de “*defensa*” no es sin más reductible a un mero cambio nominalista ni a una pura substitución terminológica, sino que corresponde a una transformación substantiva de gran calado.

En otras palabras: el fondo real del proceso significaba el abandono definitivo del instrumento de la guerra como parte de cualquier tipo de diplomacia de imposición y de toda política de agresión y la orientación de las fuerzas armadas hacia la defensa del orden democrático frente a cualquier amenaza o agresión externa.

Así, las fuerzas armadas lograron, primero, no ser percibidas básicamente como exclusivas máquimas de guerra, sino también como institución capaz de proteger militarmente, si fuera preciso, los frutos de la paz.

Segundo, las fuerzas armadas en nuestro tiempo, sin pérdida de sus competencias primigenias, se han dotado también de capacidad de desafiar y enfrentarse a los factores causantes de las guerras, esto es, a ser parte activa y principal de la diplomacia de paz y para la paz.

Es en este proceso donde se instala el concepto de “*Diplomacia de Defensa*” entendido como potenciación y refuerzo de las relaciones diplomáticas entre Estados a través de la plena integración en ellas de las capacidades propias de la Defensa Nacional.

Condenada la guerra como instrumento de política internacional, relegada toda estrategia (política, económica o ideológica) de imposición forzosa y todo tipo de agresión, provocación o amenaza militar, las relaciones entre diplomacia y defensa entraron en un proceso no ya de mayor interrelación, sino de profunda e inseparable interacción y creciente integración.

Y no es que diplomacia y milicia no fueran siempre, en realidad, parte de la acción exterior. Lo eran, como hemos visto, pero de otra forma: alternativa o substitutiva y, en el mejor de los casos, complementaria o de refuerzo, no como componentes interactivos integrados substantiva y permanentemente en el objetivo de mantener la paz, prevenir conflictos y evitar la guerra.

Así, diplomacia y defensa constituyen hoy partes integrantes, permanentes e inseparables, de una única política exterior del Estado. Es decir, la política exterior compete y concierne por igual, aunque de forma distinta, pero convergente, a la diplomacia y a la defensa. Al integrarlas, la política exterior dota a ambas de más potencia y se refuerza a sí misma con una mayor eficacia, sobre todo, cara a la prevención de conflictos, objetivo primordial para el mantenimiento de la paz.

Desde esta perspectiva, la visión, percepción y valoración de las causas y factores susceptibles de amenazar la estabilidad y la seguridad, esencial en cualquier estrategia eficaz de prevención, es una tarea compartida por la Diplomacia y por la Defensa.

Afortunadamente, hoy, como resultado de esta tarea común, contamos con un esquema teórico-práctico, ampliamente compartido, sobre las causas y factores potenciales de los conflictos y, por ende, con un instrumento más eficaz de contrarrestar unas y otros.

Así sabemos que, dentro de la Comunidad Internacional, al interior de determinados Estados, existe un variado elenco de factores de riesgo de distinta naturaleza:

- Divisiones de carácter étnico, religioso, ideológico, cultural etc. capaces de generar fuertes enfrentamientos socio-políticos internos o alimentar aspiraciones nacionalistas de secesión nacional y/o anhelos de expansión territorial que,

además de amenazar la estabilidad y seguridad interna y de las fronteras, pueden provocar reacciones externas de apoyo o rechazo a estas pretensiones y a cualquiera de los grupos enfrentados, extendiendo los riesgos.

- Debilidades institucionales, comprendidas en una amplia gama, desde la corrupción endémica en los órganos estatales hasta la situación de Estado fallido o semifallido, que desgraciadamente constituyen causas bien constatadas de graves amenazas y conflictos en varias zonas del planeta.
- Desigualdades sociales con altas diferencias económicas y niveles de pobreza extrema, asociados a una apropiación elitista de privilegios políticos o una mala distribución de recursos naturales, como el agua o la tierra etc...que dan lugar a situaciones insostenibles e interminables migraciones.

Y a nivel internacional, la organización transnacional de grupos de carácter político (terrorismo, extremismo político-ideológico: redes subversivas internacionales, asociaciones anti-sistema, prácticas de ataques cibernéticos ...) o de tráfico económico ilícito respecto de personas (mujeres, niños, esclavos, órganos humanos...) y bienes, en especial, armas y drogas, configuran fuentes inagotables de conflictos.

La eficacia de los servicios de inteligencia y la realización de programas de intercambio de información entre aliados y amigos resultan de gran relevancia cara al a) conocimiento de posibles amenazas, b) la identificación de distintos actores y factores de riesgo así como c) la valoración compartida sobre el peligro potencial y/o real de determinadas situaciones. Por otro lado, el intercambio de información entre socios y aliados fortifica la confianza mutua.

Porque, junto a la atención cuidadosa a los factores de desestabilización, a las causas de enfrentamiento y a las situaciones de riesgo, la creación de climas de confianza, no sólo hacia dentro, sino también y sobre todo, hacia terceros constituye un instrumento prioritario de la *Diplomacia de Defensa*.

Las medidas de aumento de la confianza son múltiples y bien conocidas, tanto en el mundo de la diplomacia como de la milicia: celebración de tratados, acuerdos o arreglos, presencia y representación institucional en otros países, cooperación con terceros en el seno de OO II, visitas de alto nivel, programas de intercambio de personas, planes de cooperación técnica, cursos de formación y entrenamiento, participación en actividades y ejercicios conjuntos etc...

Estas medidas presentan una eficacia doble: incrementan la confianza y, en igual medida, elevan los niveles de prevención de conflicto y las oportunidades de una más rápida solución pacífica del mismo, si aquél llegara a producirse.

En cualquier caso, la creación de climas de confianza es parte nuclear de la *Diplomacia de Defensa* en cuanto toda política preventiva, tanto en sentido primario (atenuación y eliminación de posibles tensiones) como secundario (evitación de deterioro del conflicto) es parte substancial de aquella.

A este respecto, hay que señalar también la importancia de la llamada prevención secundaria, subrayando más el valor del sustantivo que el del adjetivo. La intervención temprana, esto es, la actuación inmediata en la gestión del conflicto y la congelación de la amenaza, por ejemplo, son factores determinantes para una eventual pronta solución pacífica de los conflictos y, en cualquier caso, elemento indispensable para evitar su propagación y extensión. Si no se ha podido evitar la enfermedad, evitemos la epidemia.

Es de señalar, no obstante, que la *Diplomacia de Defensa* no excluye como medida preventiva la advertencia sobre la aplicación de medidas punitivas, coercitivas o sancionadoras, dentro del marco de la ley o en aplicación de la legítima defensa, respecto de aquellas acciones, actitudes o comportamientos que amenacen o pongan en peligro la estabilidad o la seguridad de un determinado país o zona de legítimo interés.

En cualquier caso, si los mecanismos preventivos propios de la *Diplomacia de Defensa* no hubieran podido activarse en tiempo y modo eficaz, la búsqueda de una pronta solución pacífica es irrenunciable, desplegando todos los medios al alcance, respetando siempre el imperio de las leyes y, en la medida de lo posible, los legítimos intereses en liza.

En resumen: el mantenimiento general de la estabilidad y la seguridad, la creación e incremento de climas generalizados de confianza, la identificación de los riesgos, la contención pacífica de las amenazas y la prevención de conflictos, el control de armas y redes de tráfico ilícito, la eficaz gestión de situaciones de confrontación o pre-confrontación bélica y la contribución a una pronta solución pacífica de los conflictos constituyen, a la vez, tanto el ámbito de actuación como los objetivos fundamentales de la *Diplomacia de Defensa*.

\*

En la exposición que precede se ha esbozado la evolución de un doble desplazamiento. De un lado, el distanciamiento progresivo del concepto de “guerra”, como tarea nuclear exclusiva de la milicia, para centrarse en el de “defensa”. De otro lado, el acercamiento del concepto de “defensa” al de “diplomacia”. Este doble proceso ha venido envuelto en otra serie de procesos concurrentes.

De un lado, la condena política y jurídica internacional de la agresión y de la guerra y la aparición de otros tipos de guerra y de actores distintos a los ejércitos regulares han privando a las FFAA de la competencia bélica exclusiva.

De otro lado, cuando las naciones se dieron como objetivo último común la evitación de la guerra, priorizando la generalización de relaciones pacíficas y de amistad, la diplomacia perdió su presunta exclusividad sobre la paz, como la milicia la perdió sobre la guerra.

La paz estaba abierta a todos los caminos y actores al igual que la guerra podía hacerse de diferentes maneras, en distinto grado e intensidad y por beligerantes no profesionales. De esta forma, sin la supuesta exclusividad sobre la paz o sobre la guerra, Diplomacia y Defensa se vieron envueltas en procesos de integración en otros muchos ámbitos y sectores. Así, se habla por igual de *diplomacia de defensa* o de *diplomacia económica* o *diplomacia cultural* como de *guerra diplomática*, *de guerra económica* o *de guerra cultural*. Ciertamente, no con idéntico sentido, pero reflejando el mismo proceso global de interacción.

Desde esta perspectiva, el hecho de que las FFAA pudieran sumarse al proceso de construcción diplomática de la paz, esto es, se centraran prioritariamente en el ejercicio de la amistad, el cultivo de la confianza, la práctica del diálogo, el desarrollo de la cooperación y la negociación, la actuación humanitaria, el socorro a catástrofes naturales etc...levantó el señuelo de la falsa asimilación de las FFAA con otro tipo de organizaciones.<sup>1</sup>

La aparición de las teorías sobre el poder blando o suave (*smart, soft power*) planteó la cuestión teórica, no siempre desinteresada, de la posible relación entre la *Diplomacia de la Defensa* y este nuevo poder, tratando de diluir en él todos los aspectos militares.

La *Diplomacia de la Defensa* implica efectivamente el uso del llamado poder blando o suave pero no como sustitución o renuncia, en caso necesario, al empleo legítimo de la fuerza o poder duro (*hard power*). La *Diplomacia de la Defensa* no sustituye ni a la Diplomacia ni a la Defensa, sino que implica la aplicación de determinadas capacidades de ésta a los objetivos y fines de aquella, pero sin merma, en su caso, de usar todas sus otras capacidades conforme a derecho.

\*

De estas y de otras muchas cuestiones relacionadas con la *Diplomacia de Defensa* se ocupan en los capítulos siguientes eminentes y prestigiosos profesores y profesionales.

Así, el Dr. Andrés Miguel Cosialls Ubach, Doctor en Derecho y Profesor de Derecho en el Centro Universitario de la Defensa – Academia General Militar de Zaragoza, aborda el tema del concepto de Diplomacia de Defensa, su origen y el contexto histórico de su nacimiento, aportando las consideraciones diplomáticas y doctrinales que envolvieron su aparición con una extensa apoyatura bibliográfica.

Tras exponer los orígenes, alude a una diferenciación conceptual entre la denominada por unos *Diplomacia de Defensa* y por otros *Diplomacia Militar*, contrastando posibles diferencias y semejanzas entre ambas así como ciertas coincidencias geográficas en los países que han optado por una u otra denominación o por la opción, en algunos casos, de diferenciar internamente una y otra.

---

1 Así ciertos movimientos pacifistas promovieron una cierta concepción de las FFAA como ONGs..

Desde esta perspectiva, el profesor Cosialls, a efectos hermenéuticos, se refiere a dos teóricos extremos, por un lado, quienes parecen optar por la *Diplomacia de Defensa* como modelo único, (Reino Unido y Francia) y, al otro extremo, los que parecen haber elegido como opción exclusiva la *Diplomacia Militar* (China).

Entre ambos, el profesor Cosialls extiende un abanico de posiciones intermedias con matices entre países que establecen incluso notables diferenciaciones dentro del propio modelo de “*Diplomacia militar*” (Bulgaria); aplican en la práctica actividades que sobrepasan su, en principio, modelo teórico único de “*Diplomacia militar*” (Rusia); aceptan influencias regionales ajenas a la propia concepción de “*Diplomacia de Defensa*” (Australia) o no contraponen de forma rígida su concepto de “*Diplomacia Militar*” al de “*Diplomacia de Defensa*”, sino sólo en función del tipo de actividades (Pakistán e India).

En consecuencia, puede comprobarse que las posibles fórmulas de asociar actividades de las FFAA a otras relacionadas tradicionalmente con la práctica de la diplomacia, se mueven en unos contornos flexibles y difíciles de encajar incluso en o entre los dos conceptos de “*Diplomacia de Defensa*” y “*Diplomacia Militar*”.

A continuación el profesor Cosialls se refiere a los objetivos que pretende o a los que aspira la *Diplomacia de Defensa* y/o la *Diplomacia Militar*, conforme a estas opciones y según países.

Frente a la diversidad de fines y casos y, antes de exponerlos detalladamente y caso por caso, establece un criterio general previo con una doble advertencia: la necesidad de flexibilizar los planteamientos y los objetivos para poder ajustarse a una realidad incesantemente cambiante tiene, a la vez, validez universal como principio, y carácter limitado para cualquier exposición como análisis.

Así aduce la obligación sentida por la propia OTAN, ante los cambios estratégicos ocurridos, de replantear su *Diplomacia de Defensa* y la elaboración del *New Strategic Concept* que explica con extensión y claridad.

Inmediatamente, tras la OTAN, nos ofrecerá una información detallada de los objetivos que pretenden y de las actividades conducentes a ellos, dentro del esquema conceptual elegido -*Diplomacia de Defensa* o *Diplomacia Militar*- por los diversos países seleccionados. En concreto: Reino Unido y Francia en Europa, así como Bulgaria, India, Afganistán y China en Asia y Australia y Nueva Zelanda en Oceanía, sin olvidar naturalmente Estados Unidos y Rusia.

Para finalizar, abre la interesante temática de *poder duro* versus *poder blando* y la combinación FFAA-*smart power* en las relaciones internacionales que trata con excelente tino.

\*

El diplomático Ricardo López-Aranda, Director de la Oficina de Análisis y Previsión, MAEC, aborda el tema de la acción exterior de España, presentando de entrada las distinciones que establece la Ley entre la política exterior del Gobierno y la acción exterior de los diversos órganos e instituciones del Estado y el esfuerzo desarrollado por la Ley y la Estrategia de Acción Exterior para dar unidad y establecer coherencia entre ambas.

Tras ello, divide su exposición en dos partes bien definidas.

En la primera parte describe cómo la Ley del Servicio Exterior y la Estrategia del Acción Exterior, ambas aprobadas en 2014, además de haber contribuido a una re-evaluación de los objetivos tradicionales de nuestra diplomacia y a una redefinición de sus prioridades, han conformado un nuevo sistema integral e integrado de nuestro Servicio y Acción Exteriores, dotándolo de un renovado marco conceptual e institucional, nuevos instrumentos de planificación y control, un nuevo método de integrar instituciones y actores y mecanismos para mejora de la eficacia.

En la segunda parte, expone el papel de la defensa en este nuevo sistema de política exterior en el que aquella se integra de forma principal y relevante. El papel de la defensa en este nuevo sistema lo enfoca desde una triple perspectiva:

A.- Diplomacia y defensa actúan en un único escenario exterior. Este escenario ofrece simultáneamente oportunidades de paz y de seguridad, pero también un cúmulo de riesgos y amenazas que pueden poner en peligro el normal desarrollo de las relaciones entre Estados.

El marco global en el que se inscriben en nuestro tiempo las relaciones internacionales hace que ni los riesgos ni las amenazas tengan necesariamente naturaleza o alcance militar ni los arreglos o soluciones carácter exclusivamente diplomático. Por consiguiente, ambas deben poner en común sus puntos de vista. La valoración por ambas del panorama estratégico ofrecen la primera fase de integración entre diplomacia y defensa.

B.- Al igual que tienen que actuar en un escenario único, también la diplomacia y la defensa comparten objetivos comunes: el mantenimiento de la paz y la estabilidad internacional, debiendo señalar inmediatamente que no se trata de un objetivo cualquiera, sino del objetivo básico y primario, condición insoslayable para el normal desarrollo de cualquier tipo de relaciones internacionales en cualquiera de los ámbitos tradicionales: políticos, económicos, comerciales, culturales...La implicación de la defensa en la diplomacia para el mantenimiento de la paz es una implicación radical en el sentido etimológico del término: afecta a la misma raíz y al fundamento de la acción exterior.

C.- Diplomacia y defensa necesitan un marco de prioridades compartidas. Si ambas tienen que actuar en el mismo escenario y comparten un objetivo común, deben coincidir en el marco de prioridades. La valoración conjunta del panorama estratégico y la necesidad de una acción conjunta se complementan en la inevitabilidad de

establecer un marco de prioridades temáticas, temporales y, sobre todo, geográficas, donde resulte más urgente intervenir en función del nivel de los intereses en juego, bien en sentido positivo o negativo, esto es, de los intereses y oportunidades o de los riesgos y las amenazas.

Así, queda coherentemente cerrada la aportación de Ricardo López-Aranda: por un lado, poniendo de manifiesto la apertura de la diplomacia a integrar todas las acciones que conforman la acción exterior de España, entre ellas, de forma muy especial, la defensa, y, por otro, aportando demostrativa y concretamente ámbitos y formas en los que la defensa se integra en la acción exterior del Estado.

\*

El General Juan Antonio Moliner, Director Gabinete Técnico SEGENPOL, por su parte, aborda y expone en su capítulo cómo se ha integrado efectivamente la defensa en la diplomacia de nuestro país en general y en la acción exterior en particular hasta configurar, a nivel de concepto y práctica, una *Diplomacia de Defensa* claramente exitosa.

En cuanto al concepto, el General Juan Antonio Moliner alude a cómo la práctica precedió a la formalización del concepto, señalando la importancia del marco bilateral en el que fundamentalmente se inserta tanto la definición original del concepto como su posterior evolución y desarrollo.

La inserción primigenia del concepto de *Diplomacia de Defensa* esencialmente en el ámbito de la bilateralidad lleva al General a reivindicar, a pesar de vivir en un mundo crecientemente multilateral y global, la permanente importancia de las relaciones bilaterales.

Sin embargo, la definición que, desde el prisma de la bilateralidad, ofrece el concepto de *Diplomacia de Defensa* en el *Plan de Diplomacia de Defensa*, primer documento donde se recoge literalmente el término como tal, puede resultar condicionada y constreñida por ella en posible detrimento de un enfoque más multilateral o global.

Una vez señalado el concepto y el marco, pone acertadamente de manifiesto la gran importancia de las Directivas de Defensa Nacional tanto en la configuración de la Política de Defensa como de aquellas y ésta en la estructuración de la *Diplomacia de Defensa* en un proceso de desarrollo convergente donde han confluído por igual criterios directivos y aspectos prácticos. La elaboración del citado Plan para el desarrollo y ejecución de una Directiva (2009) revela la conjunción de esta doble dimensión directiva y práctica que configura el marco de prioridades geográficas y operativas en el que se inserta nuestra *Diplomacia de Defensa*.

La detallada y minuciosa disección de la estructura del *Plan de Diplomacia de Defensa* contribuye grandemente a la claridad de exposición y a una comprensión ordenada y sistemática del mismo, deteniéndose en todos aquellos aspectos por los que puede definirse la operatividad del *Plan de Diplomacia de Defensa*, es decir: objetivos, actividades e instrumentos.

Estos tres aspectos se enmarcan naturalmente en la dimensión más amplia de unos principios que los inspiran y en unas prioridades que los orientan. Pero seguramente donde mejor definida queda la naturaleza y amplitud de nuestra *Diplomacia de Defensa* es en el carácter de los objetivos, las actividades y los instrumentos utilizados, todos ellos íntimamente interrelacionados entre sí.

En cuanto a los objetivos, éstos se orientan, en general y según países, a fomentar el conocimiento, el entendimiento y la confianza entre Estados; a contribuir a un orden global estable favoreciendo estructuras democráticas que protejan los Derechos Humanos como garantía de paz; a dotarse de marcos jurídicos que regulen y amparen nuestras relaciones bilaterales y finalmente a promocionar nuestra industria de defensa.

Las actividades para el logro de estos fines se estructuran en torno a cuatro ejes, íntimamente relacionados con aquellos: diálogo como medio de fomentar el conocimiento, el entendimiento y la confianza; cooperación orientada a la creación y fortalecimiento de estructuras democráticas favorecedoras de la estabilidad y la paz; negociación para la formalización de acuerdos y convenios que doten de garantía jurídica a nuestras relaciones y finalmente promoción de nuestra influencia, de nuestros valores así como de nuestros intereses, especialmente los relacionados con la seguridad y nuestra industria y tecnología de la defensa. En suma, actividades de promoción, diálogo, cooperación y negociación.

Los instrumentos utilizados en las actividades previstas para la consecución de los fines propuestos se ordenan en diferentes niveles: la red nacional de Agregadurías y Conserjerías de Defensa; Convenios de Cooperación; elaboración y ejecución de programas específicos; fórmulas de cortesía y de incremento de la confianza y, por último, reuniones y encuentros para la promoción de nuestra industria de defensa.

El General Moliner cierra su capítulo con una, a la vez, minuciosa y extensa descripción de los resultados obtenidos, y lo hace anudando las actividades llevadas a cabo a través de los diversos instrumentos, poniendo de relieve la constante expansión de aquellas y el mejor uso de éstos en un momento de necesidad impuesto por la reducción de recursos, lo que hace más estimable el valor del ya de por sí meritorio nivel de los logros alcanzados.

\*

El Teniente coronel de Infantería Pedro Sánchez Herráez, Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, analiza la presencia diplomático-militar de España.

El título de su capítulo parece muy pertinente en sí mismo y como cierre final de este trabajo. En efecto, tras haber expuesto el concepto general, el origen y los tipos de *Diplomacia de Defensa*, la apertura de la diplomacia española a integrar en la Acción Exterior del Estado las actividades internacionales de defensa y las formas y modalidades en que efectivamente se han integrado éstas en aquella, parece muy adecuado tener una visión de la red a través de la cual circula institucionalmente, de

una u otra forma, la mayor parte de las múltiples actividades que conlleva la *Diplomacia de Defensa*.

El Teniente Coronel Sánchez Herráez inicia su trabajo con una consideración previa sobre la posición de España en el mundo. Ciertamente esta primera reflexión es oportuna en cuanto va a proporcionar un primer criterio sobre la cuestión de la adecuación entre las aspiraciones de España en lo tocante a seguridad y defensa, y los instrumentos de que se dota, entre ellos, de forma principal, la red diplomático-militar.

Sobre las ambiciones de España no hay duda para el Teniente Coronel. Por su papel hegemónico en la Historia y sus múltiples capacidades actuales en distintos ámbitos y sectores, varios de ellos estratégicos, España posee capacidad para jugar un papel relevante como actor estratégico global.

La primera cuestión, sin embargo, es la de saber si, dadas estas aspiraciones y capacidades, España está dispuesta a jugar este papel. La respuesta es una respuesta de inducción. La amplitud de la red y su distribución a través de las distintas zonas del planeta podría ser la primera respuesta que, a su vez, podría propiciar la opinión de que aquella se acomoda a las aspiraciones globales de nuestra *Diplomacia de Defensa*.

La segunda cuestión planteada es la de si el despliegue, suponiéndolo inicialmente adecuado, responde a criterios de principios y valores o de intereses y aprovechamiento de oportunidades. La cuestión es importante y, desde luego, vale la pena saber si nuestra diplomacia, en general, y nuestra Diplomacia de Defensa, en particular, están guiadas por valores estables, duraderos y creíbles, o por intereses de coyuntura, más o menos oportunistas, dependiendo de circunstancias. Esta interesante cuestión, por lo demás insoslayable, es abordada con valentía y claridad, sobre todo, en su planteamiento.

En todo caso, los criterios para definir la extensión de la red diplomático-militar no tienen por qué coincidir plenamente con los de su ubicación concreta ni con los de su posible concentración, aunque sí pueden coordinarse entre sí, al igual que con los motivos para las modificaciones del despliegue, temas a los que el Teniente Coronel presta adecuada atención.

La cuestión de los criterios de valores y/o intereses viene relacionada con otra complementaria de carácter estratégico: la de los peligros y las amenazas. Es evidente que los desafíos a valores compartidos generan intereses de defensa compartidos y necesidad de actuación defensiva común. Este es otro de los elementos a tener en cuenta, junto a los de los valores y los intereses, ya que se entrecruza con ellos y afecta a los criterios de establecimiento, repliegue y rediseño de la red diplomático-militar, según la evolución de la situación internacional.

Abordados adecuadamente estos temas más generales, el Teniente Coronel Sánchez Herráez nos ofrece una detallada exposición sobre el desarrollo legislativo que ha regulado el desarrollo y la evolución de las Agregadurías y Consejerías de Defensa y de

sus funciones que pueden sintetizarse en la conjunción del doble trípode: Embajada- Exteriores-Agregaduría-Defensa- autoridades militares españolas-autoridades militares del país receptor.

Finalmente nos ofrece el despliegue actual de la red diplomático-militar especificada por zonas geográficas y por países, acompañada de apuntes explicativos sobre los valores e intereses, así como riesgos y amenazas, referidos a zonas y/o países, lo que serviría de criterios justificativos de la propia distribución y ubicación, con razones aclaratorias de las causas, a título de ejemplo, de algunos casos de redespliegue.



# CAPÍTULO I

## DIPLOMACIA DE DEFENSA: CONCEPTO Y MODELOS

*Dr. Andrés Miguel Cosialls Ubach*

*Profesor de Derecho. Centro Universitario de la Defensa - Academia General Militar.*

*“El guerrero inteligente sabe dirigir sin el uso exclusivo de la fuerza. [...] El corazón y la mente son importantes y el guerrero inteligente entiende el poder blando de la atracción tanto como el poder duro de la coerción.”<sup>2</sup>*

### Resumen

Este capítulo de libro analiza la utilización de las capacidades de las Fuerzas Armadas en las relaciones diplomáticas. Este trabajo examina el nacimiento del concepto de diplomacia de defensa y su posterior desarrollo. Asimismo, contrapone este concepto con el de diplomacia militar. El análisis abarca la definición del concepto en Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Rusia, China, India, Paquistán, Rusia o la OTAN, entre otros. Finalmente, este trabajo focaliza la importancia de la utilización del Smart Power por las Fuerzas Armadas.

### Palabras Clave

Conceptos, diplomacia de defensa, diplomacia militar, poder inteligente, Fuerzas Armadas.

---

2 NYE, Joseph S. *Las cualidades del líder*, Barcelona: Paidós, 2011, pp. 26 y 27.

***Abstract***

*This book chapter discusses the use of the capabilities of the Armed Forces in diplomatic relations. This paper examines the birth of the concept of defense diplomacy and its subsequent development. Also, this concept is contrasted with the military diplomacy. The analysis covers the definition in the UK, France, US, Russia, China, India, Pakistan and NATO, among others. Finally, this paper focuses the importance of using the Smart Power by the Armed Forces.*

***Key Words***

*Concepts, defense diplomacy, military diplomacy, Smart Power, Armed Forces.*

## I. LA DIPLOMACIA DE DEFENSA

### I.1 Definición del Concepto de Diplomacia de Defensa en el ámbito internacional

Las relaciones diplomáticas se remontan a la propia creación del Estado;<sup>3</sup> sin embargo el oxímoron “*Defense Diplomacy*” surgió en los años noventa en el marco del Ministerio de Defensa británico.<sup>4</sup> Así, en el *The Strategic Defense Review (SDR) White Paper* de 1998<sup>5</sup> se determinaban las diferentes funciones del Ejército, entre ellas, una de nueva: la “Defense Diplomacy”.<sup>6</sup> El documento, redactado bajo los auspicios del Secretario de Defensa George Robertson, define la misión de la Diplomacia de Defensa de forma muy amplia y ambigua: Se proveerán fuerzas para llevar a cabo diferentes actividades, bajo la dirección del Ministerio de Defensa, con la finalidad de disipar hostilidades, construir y mantener lazos de confianza y ayudar al desarrollo democrático de las Fuerzas Armadas –contribuyendo con ello a

3 Como recordaba BOURDEAU, al reseñar la obra de Auguste GAUVAIN *L'Europe au jour le jour*, “Une diplomatie sans armée, disait Frédéric II, est du papier de musique sans instruments”. Vid. BOURDEAU : “Rapports verbaux et Communications diverses”, *Séances et Travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques – Paris*, 24eme Année, Janvier-Fevrier 1921, p. 179.

4 Concretamente, en la Strategic Defense Review de 1998. Cfr. CHEYRE, Juan Emilio. “Defense Diplomacy”. En: COOPER, Andrew *et al.* (ed.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 369.

5 DOOD, Tom and Oakes, Mark. *The Strategic Defense Review White Paper*, Research Paper nº 98/91, Library of House of Commons, 15 October 1998. Disponible en Web: [www.parliament.uk/briefing-papers/RP98-91.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP98-91.pdf) [Consultado 27/7/2015].

6 A pesar de que la Doctrina señala como punto inicial la *Strategic Defense Review* de 1998, años antes, en 1993, el Teniente Coronel del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos Michael G. COOPER había teorizado sobre la utilización de la “Diplomacia Militar” como medio para vehicular las relaciones entre los diferentes países y prevenir posibles conflictos. Como un visionario, señaló que “If current situations in several African and European countries are indicative of future world uncertainty and instability, then the global situation may be better described as the New World Disorder. [...] World disorder will be fuelled by traditional ethnic, religious and nationalistic contests. A strong international system will be necessary to maintain even minimum cooperation and regional order”. El Teniente Coronel COOPER concluía preconizando que la “Military diplomacy will continue to be an effective tool to offset, or at least mitigate, the consequences of unexpected events in a yet dangerous world”. Vid. COOPER, Michael G. *Military Diplomacy in the New World Order*. Carlisle Barracks (Pennsylvania): US Army War College, 25 April 1993, p. 41 y 43. Disponible en Web: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a264862.pdf> [Consultado 28/7/2015].

la prevención y resolución de conflictos.<sup>7</sup> Abundando sobre este aspecto, el Secretario George Robertson fue interpelado, por escrito, por diferentes diputados sobre la evolución de la diplomacia y la prevención de conflictos. En este sentido, señaló que “A key decision of the Strategic Defence Review was that defence diplomacy should become one of the eight core Missions of our Armed Forces. As part of this major new initiative, we intend to enhance our arms control programme, including restoration of our ‘Open Skies’ air inspection capability; expand our Outreach and wider military assistance programmes, including greater use of attachments and short term training terms; revitalise our pool of defence attaches; and introduce new education and training initiatives, including a new defence diplomacy scholarship scheme. These measures will greatly enhance the British contribution to conflict prevention”.<sup>8</sup> Los profesores COTTEY y FORSTER señalan que dentro de este concepto no pueden incorporarse las actividades de control y no proliferación de armas, porque van más allá del propio concepto diplomático y tienen entidad propia.<sup>9</sup>

Cinco años después, el Secretario de Defensa británico Geoffrey Hoon, haciendo balance de la introducción de la Diplomacia de Defensa como una de las misiones de las Fuerzas Armadas, afirmaría en la Cámara de los Comunes durante el Debate sobre la Política de Defensa y, concretamente, sobre el análisis del “MOD Policy Papers-Paper No. 1- Defence Diplomacy”,<sup>10</sup> que debía potenciarse dicha Diplomacia.<sup>11</sup>

---

7 Textualmente: «To provide forces to meet the varied activities undertaken by the Ministry of Defence to dispel hostility, build and maintain trust, and assist in the development of democratically accountable armed forces (thereby making a significant contribution to conflict prevention and resolution).» Vid. DOOD, Tom and OAKES, Mark. *The Strategic Defence Review White Paper*, Research Paper nº 98/91, Library of House of Commons, 15 October 1998, p. 22. Disponible en Web: [www.parliament.uk/briefing-papers/RP98-91.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP98-91.pdf) [Consultado 27/7/2015].

8 Los diputados Caroline FLINT, Mr. BEARD y Mr. Ben CHAPMAN preguntaron sobre los pasos que estaba tomando el Ministerio de Defensa para promover la diplomacia de defensa y la prevención de conflictos. La respuesta puede consultarse en la Web: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/v0980720/text/80720w19.htm> [Consultado: 27/7/2015].

9 COTTEY, Andrew y FORESTER, Anthony. *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. London: International Institute for Strategic Studies. 2004.

10 Cfr. Reino Unido. House of Commons. Order of Business 14 February 2002. Disponible en la Web: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmagenda/obo20214.htm> [Consultado 27/7/2015].

11 “We must be able to convince potential terrorists that the international community as a whole, rather than ad hoc coalition of states is willing and able to act quickly and decisively. We also need to build and sustain our military relationships with other nations. Defense diplomacy was one of the major themes of the strategic defence review. The education and training of foreign armed forces is an area in which the United Kingdom has developed proven skills. In Sierra Leone, for example, our short-term training teams have trained a total of 9,000 soldiers. We are already building on our activities and relationships in that area, but we may need to do more”. Vid. House of Commons debates. 14 February 2002, vol 380, cc 343.

El profesor BISLEY señala que la *Diplomacia de Defensa* proporciona una vía para cooperar internacionalmente en materia de seguridad con menos controversias y conflictos y mayor fluidez que los métodos diplomáticos tradicionales.<sup>12</sup>

DORMAN señala que, en un origen, la Diplomacia de Defensa tendría su foco en la Europa Oriental y en los antiguos territorios de la Unión Soviética, principalmente, para el control de armas y el desarrollo democrático de sus ejércitos.<sup>13</sup>

Esta opinión también es apoyada, desde la órbita no Occidental, por el profesor Raja MOHAN al afirmar que la *Diplomacia de Defensa* resurgió como un medio para reubicar los esfuerzos militares de Occidente tras la caída de la Unión Soviética.<sup>14</sup> Sin embargo, esta concepción no puede ser avalada en la actualidad, primero, porque la diplomacia de defensa<sup>15</sup> ha evolucionado hacia otros objetivos y, en segundo lugar, la diplomacia variará dependiendo del escenario estratégico de cada uno de los países que la lleve a cabo.

12 BISLEY, Nick. "The Possibilities and Limits of Defence Diplomacy in Asia". En Carr, Andrew (ed.). *Defence Diplomacy Is the game worth the candle?*, Ed. Strategic&Defense Studies Centre – Australian National University, Canberra, 2014, p. 12; disponible en <http://ips.cap.anu.edu.au/sdsc/> [Consultado 25/6/2015].

13 DORMAN, Andrew. "The United Kingdom". En: ELLIOT, L. y CHEESEMAN, G. (ed.). *Forces for Good: Cosmopolitan Militaries in the Twenty-first Century*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 280.

14 RAJA, Mohan: afirma que "The practice of military diplomacy must also be seen in the context of Western countries attempting to reform the security sector in Eastern Europe after the collapse of the Soviet Union and in the developing world after the Cold War. Military diplomacy, as a term, has gained currency in recent years, especially after the Cold War, when Western powers began to more frequently deploy armed forces for a range of new missions—from peace-keeping and peace-building to humanitarian assistance and disaster relief". Este autor también sostiene que *Military Diplomacy* se ha convertido en los últimos tiempos en una nueva prioridad internacional. Vid. MOHAN, C Raja: "From Isolation to Partnership: The Evolution of India's Military Diplomacy", *ISAS Working Paper*, n° 144, 20 February 2012, p. 2. Disponible en Web: [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/140941/ipublicationdocument\\_singledocument/b7dce924-f2e1-4039-91e7-56cc9db3ffbb/en/ISAS\\_Working\\_Paper\\_144\\_-\\_India%E2%80%99s\\_Military\\_Diplomacy\\_28022012155929.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/140941/ipublicationdocument_singledocument/b7dce924-f2e1-4039-91e7-56cc9db3ffbb/en/ISAS_Working_Paper_144_-_India%E2%80%99s_Military_Diplomacy_28022012155929.pdf) [Consultado 25/6/2015].

15 En particular, la británica. Así, el reciente documento de estrategia internacional del Reino Unido, publicado por el Gobierno británico el 1 de septiembre de 2015, señala que la diplomacia de defensa "includes: senior-level visits; the Defence Attaché network; treaties and international arrangements; alliances and partnerships; civilian Defence advisors; overseas and UK-based training; capacity building; work with multilateral organisations (NATO, the EU and the UN); loan service personnel; exchange and liaison officers; intelligence personnel working overseas; and ship, unit and aircraft visits". Vid. REINO UNIDO. MINISTRY OF DEFENSE. *International Defense Engagement Strategy – Defense Engagement 2014/15*, p. 6. Disponible en la Web: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/457595/20150731-DE\\_Report-2014-15-FINAL\\_WEB.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/457595/20150731-DE_Report-2014-15-FINAL_WEB.pdf) [Consultado 7/9/2015].

Así, en los últimos años, el interés por la *Diplomacia de Defensa* se ha incrementado en la zona del Asia Pacífico. De esta manera lo defiende TAYLOR al afirmar que “The region’s great powers are increasingly using a range of defence diplomatic techniques to advance their strategic agendas”.<sup>16</sup>

## 1.2 Diplomacia de Defensa frente a la Diplomacia Militar

Internacionalmente, no existe una unidad conceptual a la hora de referirse a esta “misión” que tienen las Fuerzas Armadas. La mayoría de los países de la órbita Occidental apuestan por referirse a las actividades de fomento de las relaciones internacionales, a través de la participación de las estructuras de Defensa, como *Diplomacia de Defensa*. Toman como base el texto del Ministerio de Defensa británico de 1998. Entre ellos podemos destacar a Francia. Según el ministerio francés, las actividades que engloban la *Diplomacia de Defensa* son:<sup>17</sup> proporcionar una visión estratégica para la red de representación francesa en el exterior, participar en la prevención de conflictos, participar en la actividad diplomática en el seno de estructuras internacionales de seguridad, la cooperación estratégica y militar de defensa con sus componentes (diálogo estratégico y cooperación militar), el control del tráfico de armas a través de la participación de los foros internacionales contra su proliferación o el control de la exportación de armas respetando los tratados internacionales.

Sin embargo, existen cierto número de países que desechan un único concepto de *Diplomacia de Defensa* que englobe la totalidad de las actividades mencionadas y apuestan, bien, por distribuir las tareas entre la Diplomacia de Defensa y la Diplomacia Militar, o bien, utilizar únicamente el más específico: la Diplomacia Militar. Nosotros entendemos que este concepto se incardina dentro de otro mayor que es la Diplomacia de Defensa, empero, debemos analizar el concepto de Diplomacia Militar concebida como tal. Pasemos a detallar los diferentes tipos de utilización de este concepto.

En primer lugar, encontramos la escuela *búlgara*, cuya doctrina se encuentra plasmada en el Manual editado por la Academia Militar de Bulgaria en el *Handbook for Military Officers*.<sup>18</sup> De acuerdo con esta publicación, la Diplomacia Militar ha sido durante

---

16 TAYLOR, Brendan: “Australia’s defence diplomacy: Time for a stocktake”. En CARR, Andrew (ed.): *Defence Diplomacy Is the game worth the candle?*. Canberra: Strategic&Defense Studies Centre -Australian National University, 2014, p. 4. Disponible en la Web: <http://ips.cap.anu.edu.au/sdsc/> [Consultado 25/6/2015].

17 Vid. FRANCIA. MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Document de Politique Transversale...*, op. cit. p. 18.

18 PLANTEV *et al.* *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector. A Handbook for Military Officers, Servicemen and Servicewomen of the Security and Intelligence Agencies, and for*

mucho tiempo uno de los componentes esenciales de la diplomacia internacional y una metodología eficaz para fomentar las relaciones bilaterales y regionales. Según esta idea, el contenido de la Diplomacia Militar es doble: la diplomacia preventiva y la diplomacia coercitiva. En primer lugar, desde un aspecto preventivo, el componente militar está dirigido a crear un clima de confianza, necesario para la mejora de las relaciones entre ambas naciones. Los autores del Manual señalan que la Diplomacia Militar “could be called peacetime defense diplomacy”.<sup>19</sup> Así pues, en este caso, la denominación concreta dependería del momento y no del contenido.

En segundo lugar, la escuela *indoasiática* considera que la diferenciación entre la Diplomacia Militar y la Diplomacia de Defensa depende del contenido de las actividades. Así, por ejemplo, la participación de las estructuras de Defensa paquistaníes en la diplomacia se divide en dos vertientes: la *Military Diplomacy (MD)* y el *Defense support to Public Diplomacy*.<sup>20</sup> La primera implica la participación directa de personal “uniformado”, mientras que la segunda incluye personal “uniformado”, componentes del Ministerio de Defensa, establecimientos de Investigación y Desarrollo o instituciones de instrucción militar como las Academias Militares o las Universidades Nacionales de Defensa.<sup>21</sup> SACHAR señala que el “role of military diplomacy manifests itself in its two basic components: preventive diplomacy and coercive diplomacy”.<sup>22</sup> De esta manera, la *Military Diplomacy*<sup>23</sup> englobaría tanto los programas de instrucción y adiestramiento como la política de misiles.<sup>24</sup> Sin embargo, respecto de la segunda vertiente, parece

---

*Civilian Politicians and Security Experts*. Sofía: G.S. Rakovsky Defense and Staff College, 2005, 132pp. ISBN 954-90121-7-4.

19 PLANTEV *et al.* *Civil-Military Relations...*, op. cit., p. 119.

20 Cfr. KIRAN, Afifa. *Strategic Communication in Counter Insurgency Operations (COIN)*, Col. ISSRA Papers, Vol. II-2010, Islamabad: Ed. National Defense University, 2010, p. 18. Disponible en [http://www.ndu.edu.pk/issra/issra\\_pub/ISSRA\\_Paper\\_Volume\\_II\\_Issue\\_II\\_2010.pdf](http://www.ndu.edu.pk/issra/issra_pub/ISSRA_Paper_Volume_II_Issue_II_2010.pdf) [Consultado 22/6/2015].

21 Cfr. MUTHANNA, KA (Brig.): “Military Diplomacy”, *Journal of Defense Studies*, Vol. 5, nº 1, January 2011, p. 2. Disponible en Web: [http://www.idsa.in/system/files/jds\\_5\\_1\\_kamuthanna.pdf](http://www.idsa.in/system/files/jds_5_1_kamuthanna.pdf) [Consultado 21/6/2015].

22 SACHAR, B. S.: “Cooperation in Military Training as a Tool of Peacetime Military Diplomacy”, *Strategic Analysis*, Vol. 27, Nº 3, Jul-Sep 2003, p. 404.

23 “Thus ‘military diplomacy’ could be defined as use of (peaceful) military in diplomacy, as a tool of national foreign policy. It is axiomatic that military diplomacy has to be dovetailed and integrated with the national diplomatic efforts”. Vid. MUTHANNA, KA (Brig.): “Military...”, op. cit., pp. 1 y 2. Otra definición sobre *Military Diplomacy* la proporciona Raja MOHAN: “One simple definition of military diplomacy is the use of armed forces in operations other than war, building on their trained expertise and discipline to achieve national and foreign objectives abroad”. Vid. MOHAN, C Raja: “From Isolation to Partnership...”, op. cit., p. 2.

24 Pakistán, por su especial relación con India, posee una *Coercitive Diplomacy* basada en la *Deterrence*

circunscribirse al ámbito civil, con la utilización de medios relacionados con la defensa como la cooperación en política aeroespacial o en energía nuclear con fines pacíficos.<sup>25</sup> También podría enmarcarse en este punto la participación en las misiones internacionales de Naciones Unidas.<sup>26</sup> Dicotomía que también se presenta en el ámbito de defensa hindú con igual distribución de roles que la paquistaní.<sup>27</sup>

En tercer lugar, encontramos la escuela *china*, que apuesta únicamente por referirse a la Diplomacia Militar, sin dejar lugar a la Diplomacia de Defensa. Así, según la doctrina militar china, la diplomacia de defensa debe ser *abierta, práctica y dinámica*.<sup>28</sup> El Libro Blanco de Defensa publicado por el Ministerio de Defensa chino el pasado 26 de mayo de 2015, señalaba que “China’s armed forces will constantly explore new fields, new contents and new models of cooperation with other militaries, so as to jointly deal with a diverse range of security threats and challenges”.<sup>29</sup> Entre esos

---

o disuasión nuclear. Se trata de un claro ejemplo de la utilización del *Hard Power*, como el Prof. Khan señala: «the concept of deterrence revolves around coercive diplomacy, which in essence is potential or actual application of force to influence the action of a voluntary agent.». Vid. KHAN Zulfqar: “South Asian security structure: new technologies and nuclear deterrence”, *Strategic Studies*, December 2013, Vol. 38 Issue 3/4, p. 88. Disponible en Web: <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2014/10/5-South-Asian-security-structure-new-technologies-and-nuclear-deterrence.pdf> [Consultado 22/6/2015]. Cfr. ZEB, Rizwan. *Deterrence Stability, N-Redlines and India-Pakistan Conventional Imbalance*, Colección *Strategic Issues*, Islamabad: Ed. Institute Of Regional Studies (IRS), April-May 2009. Disponible en Web: <http://www.irs.org.pk/strategic/spam09.rar> [Consultado 22/6/2015]; CHEEMA, Zafar Iqbal. “Growing Conventional and Strategic Asymmetry and its Implications for South Asian Security”. En CHEEMA, P.I. and MUNEEER Ahmed, (eds). *Ballistic Missiles and South Asian Security*, Islamabad: Ed. Islamabad Policy Research Institute (IPRI), 2007, p. 96.

25 KHAN, Zulfqar: “South Asian security structure...”, *op. cit.*, p. 86.

26 NAMBIAR, Satish (Lt. Gen.): “Annexure I: The Military and Diplomacy”. En INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES AND ANALYSES. *Deliberations of a Working Group on Military and Diplomacy*, New Delhi: Ed. Magnum Books Pvt, 2013, p. 33.

27 Vid. MUTHANNA, KA (Brig.): “Military Diplomacy”, *Journal of Defense Studies*, Vol. 5, nº 1, January 2011, pp. 1-15. Disponible en [www.idsa.in/system/files/jds\\_5\\_1\\_kamuthanna.pdf](http://www.idsa.in/system/files/jds_5_1_kamuthanna.pdf) [Consultado 21/6/2015]; Vid. MOHAN, C Raja: “From Isolation to Partnership...”, *op. cit.*, p. 2.

28 “Creating a new situation in military diplomacy which is open, practical and dynamic. China has established military ties with over 150 countries, and has military attach offices in 109 countries”. Vid. CHINA. MINISTRY OF DEFENSE. *China’s National Defense in 2008*. Disponible en Web: [http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2009-07/21/content\\_4006239.htm](http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2009-07/21/content_4006239.htm) [Consultado 23/6/2015]. En este sentido, MASUDA apunta los nuevos conceptos de la diplomacia de defensa china: “as «creative intervention» and «dynamic, global, flexible and active». Vid. MASUDA, Masayuki: “China’s Peacekeeping Diplomacy and Troop Dispatch: A New Avenue for Engagement with the International Community”, *NIDS Journal of Defense and Security*, nº 12, December 2011, p. 25. Disponible en Web: [http://www.nids.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/2011/bulletin\\_e2011\\_2.pdf](http://www.nids.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/2011/bulletin_e2011_2.pdf) [Consultado 23/6/2015].

29 CHINA. MINISTRY OF DEFENSE. *China’s National Defense in 2014*. Disponible en la Web: [http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2015-05/26/content\\_4586715.htm](http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2015-05/26/content_4586715.htm) [Consultado 23/6/2015].

campos de cooperación internacional se pone especial relevancia a los programas de instrucción y adiestramiento, a la asistencia de material de defensa, a la cooperación en equipamiento y tecnología, a la realización de maniobras militares bilaterales y multilaterales<sup>30</sup> o a la participación en las misiones de paz de Naciones Unidas, “strictly observe the mandates of the UN Security Council”.<sup>31</sup> Asimismo, la *Military Diplomacy* china debe realizarse bajo unos principios fundamentales: “mutual respect, equality, mutual benefit and all-win cooperation”.<sup>32</sup>

Finalmente, Australia, que no es ajena a la Diplomacia de Defensa, se ha visto influenciada por la situación geoestratégica de la zona. Recientemente,<sup>33</sup> el Teniente General David MORRISON<sup>34</sup> pronunció una conferencia sobre la cooperación y la *Diplomacia de Defensa* en la Universidad Nacional de la Defensa de China. En ella, MORRISON señaló la importancia de los intercambios en la enseñanza militar en el marco de la *Military Diplomacy*<sup>35</sup> para construir una región más segura. En el Libro Blanco de Defensa de 2013 del Ministerio australiano de Defensa se afirmaba que la *Defence Diplomacy* abría las puertas a nuevas oportunidades para el fomento de la cooperación en la región.<sup>36</sup>

Supuesto de especial consideración es Rusia. El concepto de *Diplomacia de Defensa* o «Обороны дипломатия» no está extendido en la doctrina rusa. Ello no quiere

30 El año pasado (2014), China participó en las mayores maniobras navales que Estados Unidos realiza anualmente. Ellas participaron 23 países, incluyendo Australia, Canadá, Francia, India, Indonesia, Corea del Sur y Gran Bretaña. China lo hizo por primera vez. Sobre esta participación, el Jefe Adjunto del Estado Mayor de la Armada Hong Xumeng afirmó que “China’s participation in the drills constituted «an important mission of military diplomacy» and a further step in strengthening China-U.S. relations”. Vid. “China Ships Depart for Naval Drill With US, Others”, *New York Times*, 10 de junio de 2014. Disponible en Web: <http://www.nytimes.com/aponline/2014/06/09/world/asia/ap-as-china-us-naval-exercises.html>

31 CHINA. MINISTRY OF DEFENSE. *China’s National Defense in 2014*. Disponible en la Web: [http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2015-05/26/content\\_4586715.htm](http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2015-05/26/content_4586715.htm) [Consultado 23/6/2015].

32 CHINA. MINISTRY OF DEFENSE. *China’s National Defense in 2014*. Disponible en la Web: [http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2015-05/26/content\\_4586715.htm](http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2015-05/26/content_4586715.htm) [Consultado 23/6/2015].

33 El acto se llevó a cabo 6 de mayo de 2014.

34 Jefe del Estado Mayor del Ejército australiano hasta mayo de 2015.

35 “Such military diplomacy is one of the strengths of this great centre of learning. As soldiers we have much to offer one another in cooperating to build a secure region”. Consúltese el discurso íntegro en [http://www.army.gov.au/-/media/Files/Speeches/CA\\_NationalDefenceUniversityofChina\\_6MAY2014.pdf](http://www.army.gov.au/-/media/Files/Speeches/CA_NationalDefenceUniversityofChina_6MAY2014.pdf) [Consultado 25/6/2015].

36 Cfr. BATEMAN, Sam, BERGIN, Anthony & CHANNER, Hayley. *Terms of engagement – Australia’s regional defence diplomacy*, Barton (Australia): Ed. Australian Strategic Policy Institute, Julio 2013, p. 77; disponible en [https://www.aspi.org.au/publications/terms-of-engagement-australias-regional-defence-diplomacy/Strategy\\_Terms\\_of\\_Engagement.pdf](https://www.aspi.org.au/publications/terms-of-engagement-australias-regional-defence-diplomacy/Strategy_Terms_of_Engagement.pdf) [Consultado 25/6/2015].

decir que Rusia no tome en consideración la importancia de las relaciones diplomáticas vinculadas con la milicia: todo lo contrario. Rusia tiene su propia **Военная Дипломатия** o *Military Diplomacy*. La **Военно-Дипломатическая Академия** es la academia militar<sup>37</sup> dónde los oficiales rusos adquieren los conocimientos para convertirse en agregados militares. En dicha academia se forman militares de los países aliados de la Federación rusa. Asimismo, Rusia mantiene relaciones de cooperación en materia de seguridad y estabilidad con diferentes países de la región del Asia-Pacífico. En el Reciente Foro Internacional Técnico-Militar “Ejército 2015” celebrado a mediados de Junio de 2015, el Jefe de la Dirección General de Operaciones del Estado Mayor, General Andrei KARTAPOLOV, señaló la importancia de la *Diplomacia Militar* para eliminar los factores que impiden la convivencia de los Estados de la Región y de su desarrollo económico y social: “A estos factores se incluyen numerosas disputas territoriales entre países de la región, así como las nuevas amenazas como el extremismo, el separatismo, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva”.<sup>38</sup>

La Armada Rusa constituye una enorme herramienta al servicio de la diplomacia rusa. La nueva revisión de la Doctrina Marítima realizada en Julio de 2015, identifica seis áreas clave: el Atlántico, el Ártico, el Pacífico, el Mar Caspio, el Océano Índico y la Antártida. La nueva Doctrina puntualiza la necesidad de reestablecer la presencia de la Armada rusa en las aguas del Mediterráneo. Asimismo, la nueva Doctrina pretende fomentar las relaciones de amistad con China y crear una interacción positiva con el resto de países de la región del Pacífico.<sup>39</sup> Voluntad de cooperación militar que comparte China, en palabras del Vice-Secretario del Comité Militar Central chino General Xu Qiliang: “Unfortunately, the situation in the region (Asia-Pacific), North Africa and in the whole world is becoming more and more complicated every year. Military and military-technical cooperation between Russia and China assumes special importance”.<sup>40</sup>

---

37 Desde 2010, el adjetivo *diplomático* ha desaparecido del nombre oficial de la academia: **Военная академия**.

38 Traducido del ruso. Original: БАРНЕЦ, ВИКТОР. “Военная дипломатия на форуме «Армия-2015»”, *Комсомольская правда*, 18 de junio de 2015. Disponible en la Web: <http://www.kp.ru/daily/26395.4/3272343/> [Consultado 27/7/2015].

39 ZAMYATINA, Tamara. “Revised doctrine asserts Russia’s status of maritime power”. *Tass Russian News Agency*, 27 de julio de 2015. Disponible en Web: <http://tass.ru/en/opinions/810989> [Consultado 27/7/2015]. KISELEVA señala que la actuación de Rusia se enmarca en “The role of ‘defender’ of sovereign interests and a more secure international order in its discourse on soft power seems to provide Russia with an aura of muchneeded great powerhood”. Vid. KISELEVA, Yulia: “Russia’s Soft Power Discourse: Identity, Status and the Attraction of Power”. *Politics – Political Studies Association*, 2015, p. 9.

40 “Russia-China military-technical cooperation of paramount importance — defense minister”. *Tass Russian News Agency*, 19 de noviembre de 2014. Disponible en la Web: <http://tass.ru/en/russia/760464> [Consultado 27/7/2015].

Podríamos afirmar que el programa espacial ruso pervive gracias a la *diplomacia de defensa*, no sólo por el hecho de que la Estación Espacial Internacional deba utilizar las naves *Soyuz* como vía de abastecimiento, sino porque la propia estación de lanzamiento no está en Rusia, sino en Kazajistán. El cosmódromo de Baikonur es una muestra de los diferentes acuerdos internacionales en materia de Defensa surgidos tras la caída de la Unión Soviética para el mantenimiento de sus bases militares: Bielorrusia, Azerbaiyán, Kazajistán o la base de Sebastopol en el territorio de Crimea.<sup>41</sup>

Finalmente, cabe señalar que Estados Unidos posee su propia filosofía de las relaciones internacionales que aúna y coordina las acciones de sus “3D”: Diplomacia, Defensa y Desarrollo. Según la Guía de Desarrollo de las 3D, “Diplomacy, Development, and Defense (3Ds) – as represented by the Department of State (State), the United States Agency for International Development (USAID), and the Department of Defense (DoD or Defense) – are the three pillars that provide the foundation for promoting and protecting U.S. national security interests abroad”.<sup>42</sup> Uno de los medios de Diplomacia de Defensa que tienen a su disposición los Gobiernos son los Agregados Militares. Particularmente, en la lucha contra el terror que libra Estados Unidos, Shea sostiene que su utilización se ha hecho indispensable para el país norteamericano: “Security cooperation and the war on terror have increased the strategic importance of military attachés serving abroad”.<sup>43</sup>

Así mismo, LOWTHER señala que la Diplomacia de Defensa, en el ámbito estrictamente militar, se centra en “train, advise, and equip”.<sup>44</sup> No obstante, dicha diplomacia se expande a otros campos como la ayuda humanitaria, las operaciones preventivas –el autor las ejemplifica con las Operaciones “Provide Comfort”, “Northern Watch” (1991-2003) y “Southern Watch” (1992-2003) o las operaciones coercitivas –el autor cita las Operaciones “El Dorado Canyon” (1986), “Deliberate Force” (1995) y la “Allied Force” (1999)–, así como la *deterrence* a través de los misiles intercontinentales balísticos.

---

41 Cfr. STRAUSS, Michael J. *Territorial Leasing in Diplomacy and International Law*. Leiden: Koninklijke Brill, 2015, p. 85.

42 ESTADOS UNIDOS. US DEPARTMENT OF STATE – USAID – US DEPARTMENT OF DEFENSE. *3D Planning Guide: Diplomacy, Development, Defense*. 31 de julio de 2012. p. 8. Disponible en la Web: [http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/3D%20Planning%20Guide\\_Update\\_FINAL%20%2831%20Jul%2012%29.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/3D%20Planning%20Guide_Update_FINAL%20%2831%20Jul%2012%29.pdf)

43 SHEA, Timothy C.: “Transforming Military Diplomacy”. *Joint Force Quarterly*. Issue 38 (3er Quarter 2005). p. 51.

44 LOWTHER, Adam B.: “Air Diplomacy: Protecting American National Interests”. *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 4. Núm. 3. Fall 2010. p. 4. Disponible en la Web: <http://www.au.af.mil/au/ssq/2010/fall/fall10.pdf> [Consultado 29/7/2015].

### 1.3 Objetivos y resultados de la Diplomacia de Defensa

La adopción de una política de diplomacia de defensa en los años 90 respondía a la necesidad de crear un marco de seguridad para hacer frente a la desaparición de la Unión Soviética. Ese era el objetivo primario. ARZUARA afirma que la Diplomacia de Defensa fue uno de los “instrumentos adoptados por los países occidentales para hacer frente al nuevo entorno de seguridad surgido tras el fin de la era soviética”.<sup>45</sup> Sin embargo, ese era el objetivo de Occidente, disponer de un medio para prevenir y resolver conflictos en teatro de operaciones europeo. El objetivo no se vio cumplido, pues pocos años después de la desintegración de la Unión Soviética, los Balcanes, antigua área de influencia del Pacto de Varsovia y, por ende, de la URSS, sufrió la barbarie de la guerra.

Desde su origen, la política diplomática de defensa ha sufrido una reconversión y una adaptación a los nuevos retos y necesidades. Así, el terrorismo internacional tras el 11-S (desde Al-Qaeda a Daesh), la emergencia de nuevos actores globales como China con su propia política internacional de defensa, o el resurgimiento de Rusia en la escena mundial; así como las crisis económicas,<sup>46</sup> la fluctuación de los precios de las materias primas<sup>47</sup> –incluidas las que proporcionan sustento alimenticio-<sup>48</sup> y los flujos migratorios con origen en los anteriores aspectos, nos hacen plantear una visión

---

45 ARZUARA BLANCO, Ignacio: “Diplomacia de Defensa”. *Boletín de Información del CESEDEN – Ministerio de Defensa*. Núm. 308. 2009. p. 75.

46 Sobre la importancia de este punto, la Estrategia de Seguridad Nacional de España afirma que “la crisis financiera y económica que actualmente afecta a España, a la zona euro y a parte importante de las economías mundiales representa uno de los mayores retos para la Seguridad Nacional y extrema la necesidad de ser eficientes en la respuesta”. Vid. España. Presidencia del Gobierno. Estrategia de Seguridad Nacional. 2013, p. 6. Disponible en la Web: [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf) [Consultado 28/7/2015].

47 Respecto de las fluctuaciones de los precios de la energía, la reciente Estrategia de Seguridad Energética Nacional afirma que la “seguridad energética tiene una clara dimensión económica que se orienta al mantenimiento de unos precios asequibles y aceptables de los recursos energéticos”. Vid. ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Energética Nacional*, 2015, p. 20. Disponible en la Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20ENERG%20C3%89TICA%20NACIONAL%20%28WEB%29.pdf> [Consultado 28/7/2015].

48 El lector no debe circunscribir este aspecto a la necesidad de controlar y asegurar los espacios productivos del planeta, sino también a la lucha contra el terrorismo internacional: “There is a genuine terrorist threat to the global food supply, both at the production and processing stages. Evidence indicates that terrorist groups have considered the food supply as a target for bioterrorism”. Vid. OSTFIELD, Marc L.: “Diplomacy to Advance Food Defense”, *6th Global Food Safety and Quality Conference*, Chicago, 1 de agosto de 2007. Disponible en la Web: <http://2001-2009.state.gov/g/oes/rls/rm/2007/90069.htm> [Consultado 28/7/2015].

múltiple de objetivos y actores. Incluso, la OTAN se ha visto obligada a realizar un replanteamiento de su *Diplomacia de Defensa*. El *New Strategic Concept* de la OTAN fue adoptado por los Jefes de Estado en la Cumbre de Lisboa de 2010.

En este documento se tienen en cuenta los nuevos retos del Siglo XXI y dedica una especial importancia al “Fomento de la Seguridad Internacional a través de la Cooperación”.<sup>49</sup> La diplomacia de defensa de la OTAN pretende hacer frente, principalmente,<sup>50</sup> a la amenaza del terrorismo, a la inestabilidad o los conflictos a lo largo de los países fronterizos con la OTAN –incluyendo el extremismo, el terrorismo y las actividades transnacionales como el tráfico de armas, de drogas o de personas–, a los ciberataques y la guerra electrónica, y, a la seguridad de las redes de comunicaciones vitales, así como, de las rutas de transporte marítimo dónde circulan un gran número de recursos energéticos.

El *New Strategic Concept* define como medios al alcance de la diplomacia de defensa de la OTAN: el control de las armas y su no proliferación y el desarme, la política de “Open Door”<sup>51</sup> y los *partenariados* o acuerdos de asociación.<sup>52</sup> Así, como señala un Informe Especial elaborado por la US NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY: «NATO has the inherent capacity to use what might be called “defense diplomacy” to help shape the environment in an increasingly unpredictable and dangerous world».<sup>53</sup>

Siguiendo dicha estela, la *International Defense Engagement Strategy* británica señala, actualmente, que los objetivos del HMG<sup>54</sup> que fija a las Fuerzas Armadas británicas en

---

49 NATO. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*. 2010, p. 23-32. Disponible en la Web: [http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/strat\\_concept\\_web\\_en.pdf](http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/strat_concept_web_en.pdf) [Consultado 28/7/2015].

50 El documento señala que la amenaza convencional en territorio de la OTAN es de nivel bajo, pero no por ello debe ser ignorada. Vid. NATO. *Active Engagement, Modern Defence...*, p. 10.

51 Según el propio documento, la ampliación de la OTAN ha contribuido sustancialmente a la Seguridad de los Aliados. La política de “Open Door” implica la puerta acceso a la la OTAN “remains fully open to all European democracies which share the values of our Alliance, which are willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and whose inclusion can contribute to common security and stability”. Vid. NATO. *Active Engagement, Modern Defence...*, p. 25.

52 Cfr. DINEV IVANOV, Ivan: “NATO’s Relations with New Members and Partners Contributions to Peacekeeping, Counterterrorism and Humanitarian Missions”, *Strategic Insights*, Vol. 10, Issue 3, Winter 2011, p. 39-51.

53 US NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY. *Affordable Defense Capabilities for Future NATO Missions*. Fort Lesley J. McNair-Washington DC : Center for Technology & National Security Policy, February 2010, p. 18. Disponible en la Web: [http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/10/NATO\\_Affordable-Defense-Capabilities.pdf](http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/10/NATO_Affordable-Defense-Capabilities.pdf) [Consultado 28/7/2015].

54 Her Majesty’s Government.

sus relaciones internacionales son:<sup>55</sup> la defensa del Reino Unido, de sus territorios de Ultramar y sus intereses; la protección de los ciudadanos británicos en el extranjero; la influencia para apoyar los intereses nacionales británicos; la promoción y protección de la prosperidad británica; la comprensión de los objetivos de seguridad, capacidades e intenciones de terceros países; la construcción de una voluntad, una comprensión y una capacidad internacional; y, la disuasión ante amenazas a los intereses del Reino Unido.

La República Francesa considera la *Diplomatie de Défense* como una política de “prevención” que contribuye a la realización de la política de defensa gala.<sup>56</sup> El Ministerio de Asuntos Exteriores francés destaca que la *Diplomacia de Defensa* permite “développement d’une capacité d’influence sur l’environnement international pour permettre aux forces de se déployer dans de bonnes conditions et préserver la liberté d’action des décideurs.”<sup>57</sup> Dentro de esta política de prevención, la Corte de Cuentas de Francia ha señalado que el “preposicionamiento”<sup>58</sup> de tropas en un país extranjero

---

55 REINO UNIDO. HMG. *International Defence Engagement Strategy*, p. 2. Disponible en la Web: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/73171/defence\\_engagement\\_strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/73171/defence_engagement_strategy.pdf) [Consultado 6/9/2015]. Unclassified.

56 “La diplomatie de défense est, comme l’indique la Loi de programmation militaire, un instrument de prévention des crises, aux côtés du renseignement ou encore des dispositifs prépositionnés. Elle peut concerner le dialogue stratégique, l’échange d’informations, l’assistance ou encore la coopération militaire”. Vid. FRANCIA. SENAT. *Rapport législatif - Projet de loi de finances pour 2014: Défense: environnement et prospective de la politique de défense*. Disponible en la Web: <http://www.senat.fr/rap/a13-158-5/a13-158-57.html> [Consultado 29/6/2015]. La citada Ley prevé que la esfera de la política de “prevención” de la *Diplomacia de Defensa* se enmarque un conjunto de acciones diversificadas: la elaboración de normas nacionales e internacionales contra el tráfico de armas, el desarme, así como la consolidación de la paz y la cooperación militar. Vid. Francia. Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. *Journal Officiel de la République française*, 19 décembre 2013, núm. 294, p. 32.

57 Vid. FRANCIA. MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES: *Document de Politique Transversale: Action Extérieure de l’Etat*, PLF 2006, p. 18; disponible <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DPTactext.pdf> [Consultado 25/6/2015]. Cfr. ZIPPER DE FABIANI, Henry: “Diplomatie de défense et diplomatie préventive. Vers une nouvelle symbiose entre diplomatie et défense”, *Annuaire français des Relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 617.

58 Expresamente, se configura este “preposicionamiento” con “anticiparse a los posibles escenarios que requieran la cooperación de las tropas galas. La ley de programación militar francesa establece dónde se situarán los despliegues del ejército francés, en común acuerdo con los Estados de la zona: “En accord avec les Etats concernés, la France maintiendra en Afrique des forces déployées dans la bande sahélo-saharienne et sur les façades est et ouest africaines afin de contribuer activement à la sécurité de ce continent”. Vid. FRANCIA. Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. *Journal Officiel de la République française*, 19 décembre 2013, núm. 294, p. 32. Estados africanos, que se sitúan en esas zonas, también configuran la Diplomacia de Defensa como un reto. Así, También en los Estados Africanos se interesan por la Diplomacia de Defensa. Así,

y una red de agregados de defensa se inscriben “pleinement dans la «diplomatie de défense»”.<sup>59</sup> La *Diplomatie de Défense* requiere de un diálogo puntual y regular con los socios estratégicos. Este diálogo permite el intercambio de información sobre el entorno estratégico, los problemas de seguridad o las crisis en curso.<sup>60</sup> En el último informe (2015) al Parlamento francés, el Ministerio de Defensa identificaba como socios estratégicos para la exportación de armas –una de las facetas de la *Diplomacia de Defensa*, tal como reza el propio informe–, entre otros, Israel, Malasia, Singapur, Chile, Perú, Alemania o Polonia.<sup>61</sup>

La doctrina científica hindú señala que la *Diplomacia de Defensa* permite incrementar la estabilidad y la seguridad, a través de las actitudes y las percepciones<sup>62</sup> de los otros Estados que se captan en el marco de estas relaciones diplomáticas. El Informe Anual del Ministerio de Defensa indio afirma que “Defence cooperation is an important part of diplomacy to strengthen our bilateral cooperation with friendly foreign

---

en Costa de Marfil, el 26 de marzo de 2015, se celebró una Mesa Redonda presidida por su Ministro de Defensa, bajo el título “Le défi de la reconstruction d’une Armée républicaine en Côte d’Ivoire: Bilan et perspectives”. La Ley que regula las Fuerzas Armadas de dicho país data de 1961 y se pretende que la Diplomacia de Defensa se incorpore a sus funciones tras una reforma estructural. Vid. COSTA DE MARFIL. MINISTRE AUPRÈS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, CHARGE DE LA DÉFENSE. *Les Rendez-vous du Gouvernement*, p. 2. Disponible en la Web: [http://www.gouv.ci/doc/Rdv\\_Gvt\\_Dossier\\_de\\_presse.pdf](http://www.gouv.ci/doc/Rdv_Gvt_Dossier_de_presse.pdf) [Consultado 29/6/2015].

59 FRANCIA. COUR DE COMPTES. *La politique de coopération de défense conduite par le ministère des affaires étrangères*, Rapport Public Annuel Janvier 2010, p. 109. Disponible en la Web: [https://www.ccomptes.fr/content/download/1376/13553/version/1/file/J\\_politique-cooperation-defense-ministere-des-affaires-etrangeres.pdf](https://www.ccomptes.fr/content/download/1376/13553/version/1/file/J_politique-cooperation-defense-ministere-des-affaires-etrangeres.pdf) [Consultado 25/6/2015].

60 Cfr. FRANCIA. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE. *Rapport au Parlement 2015 sur les exportations d’armement de la France*, [París], 2015, p. 9. Disponible en la Web: <http://www.defense.gouv.fr/content/download/376664/5535280/file/Rapport%20au%20Parlement%202015%20sur%20les%20exportations%20d%27armement%20de%20la%20France.PDF> [Consultado 29/6/2015].

61 En la anterior programación 2003-2008, el diputado Pierre LELLOUCHE, en nombre de la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional francesa, afirmaba que debía realizarse un impulso de la cooperación militar enmarcada dentro de la *Diplomacia de Defensa* en determinadas zonas prioritarias: “(Golfe, Asie du Sud-Est; Afrique; Europe centrale et orientale; Amérique latine) et des pays (Corée du Sud; Australie; Singapour...) qui sont stratégiques pour la France”. Vid. FRANCIA. ASSEMBLÉE NATIONALE. *Avis au nom de la Commission des Affaires Étrangères sur le Projet de Loi (n° 187), relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008*, par M. Pierre Lellouche, n° 384, p. 40. Disponible en la Web: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r0384.pdf> [Consultado 27/6/2015].

62 KUMAR JHA, Pankaj: “India Defense Diplomacy in Southeast Asia”, *Journal of Defense Studies*, Vol. 5, n° 1, January 2011, p. 47.

countries<sup>63</sup> and to advance our foreign policy objectives”.<sup>64</sup> Así, el Dr. PANKAJ KUMAR JHA considera que con esta herramienta se permite “disarmament of the mind”.<sup>65</sup> Sin embargo, el autor considera que, a pesar de los diferentes intercambios de militares, programas de defensa o programas de entrenamiento que ha llevado a cabo India, este país no ha identificado todavía unos aliados estratégicos con los que desarrollar una diplomacia de defensa productiva.<sup>66</sup> La diplomacia de defensa necesita de una planificación a medio y largo plazo con aquellos potenciales aliados que comparten intereses estratégicos. Es necesaria una conducta proactiva que se plasme en resultados concretos, la retórica puede permitir acercar posiciones, pero los países quieren observar beneficios a medio plazo. KUMAR concluye que “India needs a structured approach on strategic planning and defence diplomacy. In the end, what matters is national security and strategic interest, not the morality rhetoric”.<sup>67</sup> Por otro lado, la situación diplomática de Pakistán se ha visto condicionada por la intervención aliada en Afganistán tras el II-S<sup>68</sup> y el auge de los terroristas internacionales que han fijado su base en suelo paquistaní.<sup>69</sup>

---

63 De modo anecdótico, podemos señalar que el capítulo destinado a la Cooperación en Defensa se inicia con una foto de página entera de una reunión con el Ministro de Defensa español y su homólogo, con la rúbrica: “Meeting with delegation led by Spanish Defence Minister”. Vid. INDIA. MINISTRY OF DEFENSE – GOVERNMENT OF INDIA. *Annual Report 2014-2015*, p. 159. Disponible en: <http://mod.nic.in/writereaddata/ARI415.pdf> [Consultado 18/6/2015].

64 Vid. INDIA. MINISTRY OF DEFENSE – GOVERNMENT OF INDIA. *Annual Report 2014-2015*, p. 160.

65 KUMAR JHA, Pankaj: “India Defense...”, *op. cit.*, p. 47.

66 Se han proporcionado programas de instrucción y adiestramiento por parte del Ejército indio a Etiopía, Nigeria, Botswana, Uganda, entre otros. Vid. NAMBIAR, Satish (Lt. Gen.): “Annexure I: The Military...”, *op. cit.*, p. 33.

67 KUMAR JHA, Pankaj: “India Defense...”, *op. cit.*, p. 61.

68 Cfr. KHAN, Zulfqar: “South Asian security structure: new technologies and nuclear deterrence”, *Strategic Studies*, December 2013, Vol. 38 Issue 3/4, p. 86 Disponible en: <http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2014/10/5-South-Asian-security-structure-new-technologies-and-nuclear-deterrence.pdf> [Consultado 22/6/2015].

69 WALSH y LYONS señalan que: “The proliferation of local and foreign militant fighters in northwestern Pakistan over the past decade has shaken the country and drawn the army into a costly and rapidly escalating struggle, most recently in North Waziristan”. WALSH, Declan and LYONS, Patrick J.: “Pakistan’s Hot Spots at a Glance”, *New York Times*, 20 June 2014. Disponible en la Web: <http://www.nytimes.com/interactive/2014/06/21/world/asia/pakistanmap.html> [Consultado 22/6/2015]. Radican en la zona los grupos terroristas: Al Qaeda, Tehrik-e-Taliban Pakistan, Lashkar-e-Islam, Lashkar-e-Taiba, Lashkar-e-Jhangvi, Sajna group, Afghan Taliban, Haqqani network, Punjabi Taliban, East Turkestan Independence Movement (Uighurs), Islamic Movement of Uzbekistan (I.M.U.), Hafiz Gul Bahadur group. También posee en el Baluchistán dos grupos separatistas armados: Baluchi separatists, Iranian separatists. Cfr. MEHSUD, Ihsanullah Tipu: “Aid Scarce as Pakistanis Flee Conflict”, *New York Times*, 20 June 2014. Disponible en la Web: [www.nytimes.com/2014/06/21/world/asia/pakistanis-flee-conflict-in-north-waziristan-region.html](http://www.nytimes.com/2014/06/21/world/asia/pakistanis-flee-conflict-in-north-waziristan-region.html) [Consultado 22/6/2015].

La diplomacia de defensa también puede traducirse en presión, así, la Comunidad Internacional urgió a Pakistán “to do more”.<sup>70</sup>

Respecto de China, HOLZ y ALLEN señalan que los objetivos de la diplomacia de defensa china se resumen en: tranquilizar a determinados países, mejorar la imagen de China en la Comunidad Internacional, tener acceso a tecnología militar extranjera y retroalimentarse con su experiencia, mejorar la profesionalidad<sup>71</sup> del PLA,<sup>72</sup> disuadir de amenazas a la estabilidad de China mediante la demostración de las capacidades de defensa del PLA.<sup>73</sup> La República Popular China<sup>74</sup> utiliza las *UN Peacekeeping Missions* como medio para llevar a cabo su *Military Diplomacy*.<sup>75</sup>

---

70 KHAN, Zulfqar: “South Asian security structure...”, *op. cit.*, p. 86.

71 CHASE, Michael S. *et aliter. China's Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People's Liberation Army (PLA)*, Santa Monica: RAND Corporation, 2015. p. 18. Disponible en la Web: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR800/RR893/RAND\\_RR893.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR800/RR893/RAND_RR893.pdf) [Consultado 29/7/2015].

72 People's Liberation Army.

73 HOLZ, Heidi and ALLEN, Kenneth. “Military Exchanges with Chinese Characteristics: The People's Liberation Army Experience with Military Relations”. En: KAMPHAUSEN, Roy, LAI, David y SCOBELL, Andrew. *The PLA at Home and Abroad: Assessing the Operational Capabilities of China's Military*, Carlisle: Ed. Strategic Studies Institute-US Army War College, 2010, p. 430. Disponible en la Web: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB995.pdf> [Consultado 23/6/2015].

74 Raja MOHAN analiza la utilización de estas misiones por los principales actores asiáticos (China e India). El autor considera que, en la actualidad, la participación China en estas operaciones constituye “an integral part of its growing role in securing its interests beyond its shores”, mientras que el papel de India responde a la tradición heredada y a consideraciones tácticas a corto plazo. Vid. C MOHAN, Raja: “India's Military Diplomacy: Legacy of International Peacekeeping”, *ISAS Working Paper*, No. 190, 13 June 2014, p. 18. Disponible en la Web: <http://www.isas.nus.edu.sg/Attachments/PublisherAttachment/ISAS Working Paper 190 - India%27s Military Diplomacy 13062014161354.pdf> [Consultado 25/6/2015]. Cfr. MOHAN, C Raja, “India and International Peace Operations”, *SIPRI Insights on Peace and Security*, nº 2013/3, April 2013, pp. 5-7; disponible en <http://books.sipri.org/files/insight/SIPRIInsight1303.pdf> [Consultado 25/6/2015].

75 GILL y HUANG señalan que la diplomacia de defensa que realiza China con las misiones de paz de Naciones Unidas le permite demostrar a sus vecinos inmediatos el crecimiento de su potencial militar. Vid. GILL, Bates y HUANG, Chin-Hao. *China's Expanding Role in Peacekeeping – Prospects and Policy Implications*, SIPRI Paper, nº 25, November 2009, p. 12. Disponible en la Web: <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI25.pdf> [Consultado 23/6/2015]. Asimismo, el japonés MASUDA advierte que “the international community is asking China for more concrete involvement in the consensus-building process, so that China will move beyond troop dispatch to contribute to resolving disputes and building peace”. Vid. MASUDA, Masayuki: “China's Peacekeeping Diplomacy and Troop Dispatch: A New Avenue for Engagement with the International Community”, *NIDS Journal of Defense and Security*, nº 12, December 2011, p. 25. Disponible en la Web: [http://www.nids.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/2011/bulletin\\_e2011\\_2.pdf](http://www.nids.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/2011/bulletin_e2011_2.pdf) [Consultado 23/6/2015].

Recientemente ha obtenido un particular protagonismo con la lucha contra el ébola en África.<sup>76</sup>

Sin embargo, la política de diplomacia de defensa china ha dado un nuevo impulso en los últimos meses.<sup>77</sup> Así, en una reunión del pasado enero de 2015, Xi Jinping,<sup>78</sup> ante numerosos oficiales del Ejército chino, les exhortó abrir “a new phase of military diplomacy”.<sup>79</sup> Dicha diplomacia debería girar sobre tres ejes “deterrence, agenda-setting, and reassurance”.<sup>80</sup> Como actor global,<sup>81</sup> China extiende sus redes diplomáticas

---

76 “China to send elite army unit to help fight Ebola in Liberia”, *Reuters*, 31 October 2014; disponible en <http://www.reuters.com/article/2014/10/31/us-health-ebola-china-idUSKBN0IKoNo20141031> [Consultado 25/6/2015]; “China army medics join Ebola battle”, *China Daily USA*, 15 November 2014; disponible en: [http://usa.chinadaily.com.cn/2014-11/15/content\\_18919486.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/2014-11/15/content_18919486.htm) [Consultado 25/6/2015].

77 La primera mención de la *Military Diplomacy*, que hace el gobierno chino, se realizó en el Libro Blanco de Defensa Nacional de 2002, pero en 2004 se incluyó dentro de la *Política Nacional de Defensa*. Cfr. MEDEIROS, Evan S.: *China International Behavior: Activism, Opportunism, and Diversification*, Pittsburgh: Ed. RAND - Project Air Force, 2009, p. 89.

78 Presidente chino y Secretario del Comité del Ejército de Liberación del Pueblo (PLA).

79 Cfr. DALE-HUANG, Alexis: “The Changing Face of China’s Military: Changes in PLA Military Diplomacy Under Xi Jinping”, *Huffington Post*, 12 de abril de 2015. Disponible en la Web: [http://www.huffingtonpost.com/china-hands/the-changing-face-of-chin\\_b\\_7050956.html](http://www.huffingtonpost.com/china-hands/the-changing-face-of-chin_b_7050956.html) [Consultado 23/6/2015]. ALLEN señala cuáles serán los objetivos de la nueva diplomacia de defensa, entre ellos, los *Non-ETF Naval Port Calls* o la utilización del Xiangshan Forum como generador de sinergias internacionales. Vid. ALLEN, Kenneth: “The Top Trends in China’s Military Diplomacy”, *China Brief*, Vol. 15, Issue 9, May 15. Disponible en la Web: [http://www.jamestown.org/uploads/media/China\\_Brief\\_Vol\\_15\\_Issue\\_9\\_4.pdf](http://www.jamestown.org/uploads/media/China_Brief_Vol_15_Issue_9_4.pdf) [Consultado 23/6/2015]. Especialmente, en relación a la última edición de este Forum el noviembre de 2014, el Ministerio de Defensa chino publicó en su Web: “China initiates multilateral defense dialogue” [http://eng.mod.gov.cn/SpecialReports/2014-11/25/content\\_4553804.htm](http://eng.mod.gov.cn/SpecialReports/2014-11/25/content_4553804.htm) [Consultado 23/6/2015].

80 TIEZZI, Shannon: “3 Goals of China’s Military Diplomacy”. *The Diplomat*, 30 de enero de 2015. Disponible en la Web: <http://thediplomat.com/2015/01/30-goals-of-chinas-military-diplomacy/> [Consultado 23/6/2015].

81 Ello implica que China decide incorporar dentro de la *Military Diplomacy* diferentes misiones para proteger los intereses chinos de *ultramar*. Entre estas, encontramos la protección de los ciudadanos chinos en el extranjero, la protección de las propiedades e inversiones chinas, la protección del transporte marítimo contra la piratería y otras amenazas no tradicionales, así como la protección de las líneas de comunicación marítima frente a “*adversary states*”. Vid. YUNG, Christopher D. *et al. Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, China Strategic Perspectives n° 7, Fort Lesley J. McNair (Washington): Ed. Institute for National Strategic Studies - National Defense University Press, October 2014, p. 9. Disponible en la Web: <http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-7.pdf> [Consultado 23/6/2015].

de defensa a lo largo del orbe, fijando especial interés en Latinoamérica<sup>82</sup> y África;<sup>83</sup> y con la intención de aumentar las relaciones diplomáticas de defensa con los países europeos.<sup>84</sup> Finalmente, Nueva Zelanda no es ajena al concepto de *Diplomacia de Defensa*. Así, la Doctrina de Defensa del Ministerio nueva-zelandés de Defensa considera como objetivos de la Diplomacia de Defensa: disipar hostilidades, construir y mantener la confianza entre las diferentes naciones y ayudar al desarrollo de unas Fuerzas Armadas democráticamente responsables.<sup>85</sup>

## 2. SOFT POWER VS HARD POWER: EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL SMART POWER

De todo lo dicho hasta el momento, podemos afirmar que ante la coercitividad que pueden ejercer las Fuerzas Armadas, éstas también pueden proporcionar una serie de

---

82 HORTA, Loro: “In Uncle Sam’s Backyard: China’s Military Influence in Latin America”. *Military Review*, September–October 2008, pp. 47-55. Disponible en la Web: [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20081031\\_art011.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20081031_art011.pdf) [Consultado 23/6/2015]. Para una visión más actual de la pérdida de influencia estadounidense en materia de defensa en esta zona, vid. GORDON, J.D.: “The Decline of U.S. Influence en Latin America”, *Defense Dossier-American Foreign Policy Council*, Issue 9, December 2013, pp. 3-6. Disponible en la Web: <http://afpc.org/files/december2013.pdf> [Consultado 23/6/2015].

83 HOLSLAG señala que “China has no bases in Africa, as does the United States and France, nor has it trained African soldiers to counter threats to its national interests”. Vid. HOLSLAG, Jonathan: “China’s New Security Strategy for Africa”, *Parameters: U.S. Army War College*, Summer 2009, Vol. 39, Issue 2, p. 30. Disponible en la Web: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/09summer/holslag.pdf> [Consultado 23/6/2015]. Cfr. ALDEN, Chris. “Seeking security in Africa: China’s evolving approach to the African Peace and Security Architecture”, *Norwegian Peacebuilding Resource Centre Report*, March 2014. Disponible en Web: [http://www.saiia.org.za/doc\\_download/499-seeking-security-in-africa-china-s-evolving-approach-to-the-african-peace-and-security-architecture](http://www.saiia.org.za/doc_download/499-seeking-security-in-africa-china-s-evolving-approach-to-the-african-peace-and-security-architecture) [Consultado 25/6/2015].

84 “Also, they will work to raise the level of military relations with European counterparts, continue the traditional friendly military ties with their African, Latin American and Southern Pacific counterparts” Vid. CHINA. MINISTRY OF DEFENSE. *China’s National Defense in 2014*. Disponible en la Web: [http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2015-05/26/content\\_4586715.htm](http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2015-05/26/content_4586715.htm) [Consultado 23/6/2015]. En esta línea, consúltese, DE ARIMATEIA DA CRUZ, Jose: “Strategic Insights: The Dragon in the Tropics: China’s Military Expansion into the Western Hemisphere”, 30 de septiembre de 2014, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/The-Dragon-In-The-Tropics/2014/09/30>

85 Estos objetivos se lograrían con visitas militares, intercambios de información militar y proporcionar educación y adiestramiento militar. Vid. NUEVA ZELANDA. DEFENCE FORCE. *New Zealand Defence Doctrine Publication: NZDDP-D (Third Edition)*. Wellington: New Zeland Defence Force, 2012. p. 58.

herramientas que van más allá: “Hard power is coercive force. Soft power (it seems) can be just about anything else”.<sup>86</sup> La profesora KALDOR sostiene que “Military force is also a form of communication and can shape legitimacy”,<sup>87</sup> recordando al general estratega prusiano Carl von CLAUSEWITZ que afirmaría “¿No es la guerra más que otro tipo de escritura y el lenguaje para los pensamientos políticos?”<sup>88</sup>. NYE ha señalado<sup>89</sup> que “Military force is hard power, but the military also can generate soft power”.<sup>90</sup> Sin embargo, GRAY sostiene que “Military force is not discretionary as an item in the policy tool bag. Military force is not always the right tool to employ, and even when it is appropriate, there is no guarantee that it will be used effectively”.<sup>91</sup>

El Teniente General Peter LEAHY afirma que la Diplomacia de Defensa o la Military Diplomacy representa una nueva dimensión de la diplomacia. Antes del desarrollo de este concepto, la diplomacia tradicional se concebía como un “Soft Power”, cuando ésta fallaba, el poder militar entraba en acción (Hard Power). Según, LEAHY, la Diplomacia de Defensa se encuentra a mitad de camino, aprovechándose del bagaje militar para afrontar los retos de interés nacional. En este mismo sentido se manifiesta NYE. Afirma

---

86 COOPER, Robert: “Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy”. En: HELD, David / KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias (eds). *American Power in the 21st Century*. Cambridge: Polity, 2004, pp. 167-180. Disponible en la Web, p. 2: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CooperarticleGoalsofdiplomacyweb.pdf> [Consultado 30/08/2015].

87 KALDOR, Mary: “Missing the Point on Hard and Soft Power”, *The Political Quarterly*, Volume 85, nº 3 (2014), p. 375. Cfr. KALDOR, Mary: “La UE como nuevo tipo de autoridad política: el ejemplo de la política de seguridad / The EU as a new form of political authority: the example of security policy”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 100 (2012), pp. 113-130.

88 Traducción propia de la versión inglesa, vid. CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*. Colonel J.J. GRAHAM (traductor). London: N. Trübner & Co., 1873, Vol. III. Book VIII, Chapter VI, p. 65. Asimismo, este autor afirmaría que “the conception that war is only a part of political intercourse, therefore by no means an independent thing in itself”. Vid. CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*, op. cit., p. 65.

89 NYE, Joseph (Jr): “The Military and Soft Power”, *Huffington Post*, 12/12/2005. Disponible en la Web: [http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/the-military-and-soft-pow\\_b\\_12117.html](http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/the-military-and-soft-pow_b_12117.html) [Consultado 07/09/2015]

90 NYE, creador del concepto del Soft Power, afirmaría que el “soft power is “the ability to get what you want by the cooptive means of framing the agenda, persuading, and eliciting positive attraction”. Vid. NYE, Joseph (Jr). *The Future of Power*. New York: PublicAffairs, 2011, p. 13. CHANGHE señala que el Soft Power de un país depende, en gran medida, de su capacidad para proporcionar su pensamiento y su conocimiento a su gente y al resto del mundo. Vid. CHANGHE, Su. “Soft Power”. En COOPER, Andrew *et al.* (ed.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 549.

91 GRAY, Colin S. *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century*. Carlisle: Ed. Strategic Studies Institute-US Army War College, 2011, p. 47. Disponible en la Web: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1059.pdf> [Consultado 23/08/2015].

que el uso benigno y no coercitivo de los recursos militares puede ser un “important source of the soft power behavior of framing of agendas, persuasion, and attraction in world politics”.<sup>92</sup> El autor estadounidense señala que las “naval forces can be used to win battles (hard power) or win hearts and minds (soft power) depending on what the target and what the issue are”.<sup>93</sup>

Sin embargo, existe una evolución de estos conceptos. Como señala WANG-DÍAZ,<sup>94</sup> Suzanne NOSSEL introdujo<sup>95</sup> en el discurso público la frase “Smart use of power” para promover los intereses de Estados Unidos a través de una red estable de aliados, instituciones y normas. No obstante, fue NYE quien ya había reivindicado la utilización del concepto del *Smart Power*, apostando por la utilización combinada entre el *Hard Power* y el *Soft Power*.<sup>96</sup> Este tipo de utilización de las Fuerzas Armadas en el escenario internacional consistiría en una posición ecléctica entre la tradicional utilización militar y las tareas de cooperación, entrenamiento, suministros de armamento o intercambios educativos.

92 NYE, Joseph (Jr). *The Future of Power*. New York: PublicAffairs, 2011, p. 25.

93 NYE, Joseph (Jr). “Hard, Soft, and Smart Power”. En: COOPER, Andrew *et al.* (ed.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 564.

94 WANG-DIAZ, Francisco. *Smart Power and US National Strategy*. Tampa: Joint Special Operations University, 2013, p. 22. Disponible en la Web: [http://jsou.socom.mil/JSOU%20Publications/JSOU13-3\\_Wong-Diaz\\_SmartPower.pdf](http://jsou.socom.mil/JSOU%20Publications/JSOU13-3_Wong-Diaz_SmartPower.pdf) [Consultado 9/8/2015].

95 NOSSEL, Suzanne: “Smart Power”, *Foreign Affairs*, March/April 2004, Vol. 83, No. 2, pp. 131-143. Disponible en Web: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2004-03-01/smart-power> [Consultado 14/08/2015].

96 Así, señalaría que era “a term I developed in 2003 to counter the misperception that soft power alone can produce effective foreign policy. Power is one’s ability to affect the behavior of others to get what one wants. There are three basic ways to do this: coercion, payment, and attraction. Hard power is the use of coercion and payment. Soft power is the ability to obtain preferred outcomes through attraction. If a state can set the agenda for others or shape their preferences, it can save a lot on carrots and sticks. But rarely can it totally replace either. Thus the need for smart strategies that combine the tools of both hard and soft power.”. Vid. NYE, Joseph (Jr): “Get Smart: Combining Hard and Soft Power”, *Foreign Affairs*, July/August 2009. Disponible en la Web: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2009-07-01/get-smart> [Consultado 14/8/2015]. En la misma línea, “Smart power is neither hard nor soft—it is the skillful combination of both. Smart power means developing an integrated strategy, resource base, and tool kit to achieve American objectives, drawing on both hard and soft power”, vid. NYE, Joseph (Jr) and ARMITAGE, Richard L. *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, more secure America*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007, p. 7. Disponible en la Web: [http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106\\_csissmartpowerreport.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf) [Consultado 8/8/2015].

Las conclusiones del Gobierno británico<sup>97</sup> al Informe del Comité de la Cámara de los Lores británica sobre el papel de las Fuerzas Armadas y el *Smart Power* son muy reveladoras:

- La fuerza militar por sí sola no es suficiente para defender los intereses de las naciones. Los gobiernos deben lograr un equilibrio inteligente entre el apoyo a la persuasión y el hecho de recurrir a la fuerza, y entender que el *Hard Power* y el *Soft Power* se refuerzan mutuamente.
- Han quedado atrás los días en que se podía medir el poder de cualquier nación por el tamaño de sus fuerzas militares.
- Un gobierno es más eficaz como actor global cuando reúne todos sus instrumentos de poder nacional e internacional: políticos; económicos; militares; y diplomáticos.
- Para abordar las causas subyacentes de los conflictos, como se ha demostrado en Afganistán, existen temas políticos que no pueden resolverse sin la utilización conjunta de elementos de defensa, la diplomacia y el desarrollo.
- Debe existir una estrecha cooperación militar con otros Departamentos gubernamentales y las ONG. Deben utilizarse todos los activos a disposición del Estado, de manera conjunta, para ganar influencia en un mundo cambiante. No deben permitirse la existencia de barreras<sup>98</sup> departamentales o estructurales que impidan la cooperación entre los agentes militares y civiles.
- La utilización de los recursos militares para hacer frente a los desastres naturales en el extranjero, dentro del papel complementario que le dan las Directrices de Oslo.<sup>99</sup>

---

97 UNITED KINGDOM. SECRETARY OF STATE FOR FOREIGN AND COMMONWEALTH AFFAIRS. *Government Response to the House of Lords Select Committee on Soft Power and the UK's Influence. Report of Session 2013-2014 (HL 150) Persuasion and Power in the Modern World*, presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, June 2014, pp. 36-39. Disponible en la Web: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/318833/Cm\\_8879\\_Print\\_Ready.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/318833/Cm_8879_Print_Ready.pdf) [Consultado 2/7/2015].

98 A pesar de todo, existen trabas burocráticas, que impiden una cooperación entre Estados a través de las Fuerzas Armadas, y, a su vez, impiden aprovechar las ventajas del *Smart Power*: “Traditionally, all the foreign policy and security agencies possess internal cultures that make it difficult to cooperate and thereby decrease the chances of achieving smart power”. Vid. WILSON (III), Ernest J.: “Hard Power, Soft Power and Smart Power”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, no. 1 (2008), p. 117.

99 Las Directrices de Oslo de 2007, para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre, señalan, que “los recursos militares y de defensa civil deben considerarse un instrumento que complementa los mecanismos existentes de socorro a fin de proporcionar apoyo específico a necesidades específicas en respuesta a una “brecha

- Aunque el papel del agregado militar se centra de forma natural en la defensa y los problemas de seguridad, éstos están plenamente integrados en la corriente principal de trabajo de la Embajada. Los agregados militares deben trabajar conjuntamente con los Embajadores.
- Una cooperación más estrecha con los aliados y socios será cada vez más importante para la seguridad y la prosperidad del Estado.

Así pues, los Estados deben establecer cauces más fluidos para poder utilizar las ventajas de la Diplomacia de Defensa, entre las propias estructuras del Gobierno y entre sus aliados; y, utilizar dichas herramientas para acercarse a otros Estados que todavía no lo son.

### 3. REFLEXIÓN FINAL

La conversión de la Diplomacia Militar en Diplomacia de Defensa, articulada a finales de 1998, respondió a las nuevas necesidades surgidas tras la caída de la Unión Soviética. Gran Bretaña, quién teorizó esta nueva utilización de las Fuerzas Armadas en las relaciones internacionales, fue la pionera a la que seguirían la mayoría de los Estados Occidentales. Posteriormente, el resto de potencias regionales utilizarían esta vía con sus Estados vecinos, con el objetivo de lograr establecer acuerdos de seguridad (intercambios educativos, ejercicios militares conjuntos, programas de armamento), o, por el contrario, para mostrarse poderosos respecto del resto de vecindario (el hecho de poder situar militares a lo largo del globo o desplegar unidades, rápidamente, tras un desastre natural o aéreo demuestra la preparación del Ejército de ese país ante la disyuntiva de utilizar el *Hard Power* en un futuro).

Asimismo, hay que destacar que la utilización del concepto de Diplomacia de Defensa no es unívoco a lo largo de los países analizados, dependiendo de la mayor o menor participación de las Fuerzas Armadas en esas relaciones, hay Estados que distinguen la Diplomacia Militar de la de Defensa.

---

humanitaria” reconocida entre las necesidades que se pide a la comunidad internacional que satisfaga y los recursos con que se cuenta para satisfacerlas”. Disponible en la Web: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OSLO-GUIDELINES-SPANISH.pdf> [Consultado 27/08/2015].



## CAPÍTULO II

### LA LEY Y LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR. SU PROYECCIÓN HACIA LA DEFENSA

*Ricardo López-Aranda Jagu*

*Director de la Oficina de Análisis y Previsión, MAEC.*

#### **Resumen**

La Ley y la Estrategia de acción exterior aprobadas en 2014 tienen por objeto establecer un verdadero sistema de política exterior integrado por un nuevo marco conceptual y una renovación del marco institucional, nuevos medios para la planificación y el control de la acción exterior, un método para integrar las aportaciones de las diversas administraciones, en el marco de sus competencias, a la conformación de la acción exterior del Estado y mecanismos para mejorar la eficacia del despliegue del servicio exterior.

Este sistema permite incorporar la visión del Ministerio de Defensa a la formulación de la política exterior, en particular en los aspectos de seguridad y defensa, mediante su participación en la elaboración de la Estrategia de acción exterior, que es un documento impulsado por el Ministerio de Exteriores, pero que abarca la acción exterior del conjunto de las administraciones. La Estrategia pone de relieve la contribución de nuestras Fuerzas Armadas a varios de los objetivos y prioridades que establece, en particular a garantizar la seguridad y defensa de España y los españoles, y a lograr un entorno internacional más seguro, al fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas y a la proyección internacional de España como socio y aliado fiable y comprometido con la seguridad. Junto con nuestro anclaje en la OTAN, la Estrategia pone de manifiesto la conveniencia de profundizar en el proyecto de integración europeo, también en el terreno de la defensa.

#### **Palabras Clave**

Ley de Acción y del Servicio Exterior, Estrategia de Acción Exterior, sistema de política exterior, Consejo de Política Exterior, Diplomacia de Defensa.

### **Abstract**

*Both the Law and the Strategy on External Action adopted in 2014 aim at establishing an integrated foreign policy system consisting of a new conceptual framework and a renewed institutional setting, new tools for planning and controlling the conduction of external action, a methodology to integrate the contributions of the various administrations, within their powers, to the formation of the external action of the State, and mechanisms to improve the efficiency of the deployment of the foreign service.*

*This system allows for the integration of the perspective of the Ministry of Defense to the formulation of foreign policy, particularly in the areas of security and defense, through its participation in the drafting of the External Action Strategy, which is promoted by the Ministry of Foreign Affairs, but which covers the external action of all the public sector. The Strategy emphasizes the contribution of our Armed Forces to several of the objectives and priorities it establishes: ensuring the security and defense of Spain and Spaniards, contributing to a more secure international environment, promoting strong and legitimate multilateral institutions and contributing to the international perception of Spain as reliable partner and ally, committed to collective security. Together with the anchorage of our security in NATO, the Strategy emphasizes the desirability of deepening the European integration project, also in the field of defense.*

### **Key Words**

*External Action Law, External Action Strategy, Foreign Policy System, Foreign Policy Council, Defence Diplomacy.*

## INTRODUCCIÓN

### La ley y la estrategia de acción exterior. Su proyección hacia la defensa

En 2014 las Cortes y el Gobierno aprobaron, respectivamente, la Ley de Acción y del Servicio de Exterior (Ley 2/2014, en adelante LASEE) y la Estrategia de Acción Exterior (EAE),<sup>100</sup> instrumentos novedosos<sup>101</sup> que aspiran a conformar un nuevo sistema de política exterior española. La definición de un nuevo marco jurídico y conceptual de la acción exterior, que analizaremos en primer lugar, tiene, como veremos después, su proyección específica en el ámbito de la defensa.

## I. EL MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO: UN NUEVO SISTEMA DE POLÍTICA EXTERIOR

La mencionada Ley, y la Estrategia en ella prevista, tienen como vocación re-evaluar y redefinir las grandes líneas de nuestra acción exterior y, más allá, conformar un verdadero “sistema de política exterior” en España.

### I.1. Re-evaluación de los objetivos y redefinición de prioridades en el exterior

La acción exterior de España es, por su historia y su geografía, europea, iberoamericana, mediterráneo y atlántica, pero ha ido incorporando elementos adicionales como la centralidad de los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, el multilateralismo, la creciente preocupación por África y la toma de conciencia de la necesidad de mirar hacia Asia, la lucha contra el cambio climático, etc. En 2014 llega el momento de re-evaluar todos esos elementos acumulados, y de reflexionar acerca de dónde es necesario abrir nuevas vías de acción, proceso que se lleva a cabo a través de la elaboración de la EAE.

---

<sup>100</sup> <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf>.

<sup>101</sup> La Estrategia tiene como precedente el Plan de acción estratégico aprobado en 2000, pero éste no vino enmarcado por una norma de rango legal como lo está la nueva Estrategia de acción exterior.

Esta re-evaluación se inicia con una reflexión acerca de dónde nos encontramos en cuanto a la consecución de nuestros objetivos tradicionales. La propia Estrategia resultante de este proceso de reflexión señala, en efecto, en su capítulo introductorio (“Una reflexión necesaria”), que la necesidad de formular una estrategia explícita, escrita, de acción exterior viene dada por lo que denomina, citando el informe preparatorio elaborado por el Real Instituto Elcano,<sup>102</sup> el “relativo agotamiento, por éxito, de la política exterior española desarrollada en la transición y que consistía en una estrategia (no codificada pero relativamente clara e implícitamente consensuada) de plena inserción en Europa y en el mundo. Una vez conseguidos estos objetivos -algo que seguramente se produjo con el cambio de siglo- la acción ha quedado sin referentes estratégicos claros”.

Además de esta razón, en sí suficiente, la Estrategia desgrana, como elementos que también llaman a una re-evaluación, los profundos cambios ocurridos en los últimos años, tanto en el entorno internacional como internamente, que han repercutido en la posición de España en el mundo y, por ende, en los objetivos que puede y debe aspirar a lograr.

Entre los cambios externos la Estrategia destaca la globalización financiera, tecnológica (de la información y la comunicación), y cultural (y las resistencias a la misma), la emergencia de actores estatales (China, India) y no estatales (las multinacionales, pero también los individuos), el surgimiento de nuevos desafíos como el cambio climático, los ataques a la ciberseguridad y la crisis de la gobernanza mundial en el ámbito de la seguridad (con un Consejo de Seguridad en no pocas ocasiones bloqueado por los vetos de sus miembros permanentes) y en el de la economía (puesta en cuestión de la representatividad en las instituciones de Bretton Woods). En nuestro entorno inmediato, la Estrategia se detiene en la crisis europea, tanto de su capacidad de influencia exterior, como de su funcionamiento interno, en particular en lo que toca a la gestión de la crisis del Euro.

Por lo que se refiere a los cambios acaecidos en España, la Estrategia hace un repaso de nuestra reciente andadura histórica y un balance de nuestras fortalezas y debilidades en el escenario internacional. A la nueva realidad española que describe hay que añadir la propia complejidad del Estado moderno, en cuya acción exterior participan una multiplicidad de actores, el primero de ellos el Gobierno, pero también el conjunto de los Ministerios que de él dependen, los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales, la sociedad civil y los propios ciudadanos.

---

102 MOLINA, Ignacio (coord.), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Real Instituto Elcano, Informe 15, febrero 2014. [http://www.desarrollando-ideas.com/publico/140225\\_elcano\\_hacia\\_renovacion\\_politica\\_exterior\\_espana.pdf](http://www.desarrollando-ideas.com/publico/140225_elcano_hacia_renovacion_politica_exterior_espana.pdf).

## *Reorientación*

La LASEE y la EAE reafirman una serie de objetivos consolidados de la política exterior española,<sup>103</sup> pero del análisis de los cambios ocurridos se deriva naturalmente la necesidad de una redefinición de algunos de ellos, adaptándolos a las nuevas realidades. La Estrategia extrae consecuencias particularmente relevantes para la acción exterior de España, por un lado de la crisis institucional europea y, por otro lado, de la crisis económica española.

En cuanto a la primera, a partir de la constatación de las consecuencias perniciosas que ha tenido el deficiente diseño del Euro, la Estrategia, reafirma la vocación europeísta de España, cuya aspiración es, en última instancia, contribuir a la consecución de una verdadera Unión política europea, pero además propone respuestas concretas y ambiciosas a la actual crisis - como corresponde al peso y responsabilidad de nuestro país en la Unión - que apuntan a una verdadera “refundación de Europa”. Veremos más adelante las implicaciones que ello puede tener en el ámbito de la defensa.

La crisis económica española, por otro lado, obliga a nuestra política exterior a ponerse todavía más al servicio del crecimiento y de la generación de empleo en España.

Por ello la Estrategia dedica un espacio importante tanto el diagnóstico de la crisis como a la definición de medios para contribuir a contrarrestarla, que van desde el mencionado rediseño de la institucionalidad económica europea para evitar crisis futuras, al desarrollo de los instrumentos que permitan una mayor competitividad de las empresas españolas, en particular la “Marca España”, como vehículo potenciador de la credibilidad de España en el exterior.

.....  
103 Los objetivos son:

1. El mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales.
2. El fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas.
3. La promoción del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales y las libertades públicas.
4. La lucha contra la pobreza y la solidaridad con los países en vías de desarrollo.
5. La defensa del medio ambiente, la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.
6. Control de armamentos: Eliminación de las armas de destrucción masiva.  
y limitación de los arsenales convencionales.
7. La construcción de una Europa más integrada y más legítima, actor global de referencia.
8. Fortalecer la Comunidad Iberoamericana de Naciones.
9. La seguridad de España y sus ciudadanos.
10. La asistencia y protección de los españoles en el exterior.
11. La promoción de los intereses económicos de España en el exterior.

Otros objetivos que se deducen de la Estrategia son el fomento de las relaciones bilaterales, la proyección cultural y educativa y el desarrollo de la diplomacia pública y la información diplomática.

## 1.2. Creación de un nuevo sistema de política exterior<sup>104</sup>

Junto a una redefinición de objetivos, la Ley y la Estrategia tienen vocación de conformar un verdadero sistema de política exterior, que constaría de los siguientes elementos:

- a. Un marco conceptual e institucional renovado, con la clara delimitación de los conceptos de política exterior y acción exterior del Estado y el relanzamiento del Consejo de Política Exterior.
- b. Un nuevo instrumento de reevaluación, planificación y control de nuestra acción exterior: la propia Estrategia de acción exterior.
- c. Un método para tener en cuenta y encauzar la mayor complejidad de las relaciones exteriores de un Estado moderno y territorialmente complejo, como es España, en el que tanto los distintos departamentos de la administración general como la administración territorial (autonómica y local) cuentan, en diversa medida, y dentro de sus competencias, con cierta proyección exterior.
- d. Una voluntad de eficacia en la utilización de los medios del servicio exterior, esto es una preocupación tanto porque nuestro despliegue exterior responda a nuestras necesidades reales en cada momento como porque las oficinas de la administración ya desplegadas en el exterior se beneficien de las máximas economías de escala (por ejemplo, mediante la mutualización de servicios).

Nos detendremos en cada uno de estos elementos.

### 1.2.1. *Un marco conceptual e institucional renovado*

El “sistema de política exterior” descansa en esencia en la articulación entre sí de tres conceptos básicos en un marco institucional renovado.

Estos conceptos, que la Ley define en su primer artículo, son los de política exterior, acción exterior y servicio exterior. La política exterior está constituida por el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, mientras que la acción exterior del Estado abarca las actuaciones en el

---

104 Así se refiere la EAE al conjunto de elementos que introducen la LASEE y la propia Estrategia, aunque quizá hubiera sido más coherente con el planteamiento de ambos instrumentos hablar de “sistema de acción exterior”, para reflejar el hecho de que este sistema pretende abarcar el conjunto de la acción exterior del Estado, sometida desde luego a la política exterior del Gobierno. En todo caso, aquí nos atendremos a la terminología utilizada por la Estrategia.

exterior llevadas a cabo por el conjunto de las administraciones públicas, incluida la autonómica y local, en el ámbito de sus competencias. Esta acción exterior debe llevarse a cabo de acuerdo con los principios establecidos en la LASEE y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior.

Estos principios recogidos en la Ley, a los que la acción exterior debe adecuarse, son los de unidad de acción exterior, lealtad institucional, coordinación y cooperación, planificación, eficiencia, eficacia y especialización, transparencia y servicio al interés general. Se trata en definitiva de principios que reafirman la supeditación de la acción exterior a la política exterior y recuerdan la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, de acuerdo con la Constitución.<sup>105</sup> También ponen especial énfasis en la utilización eficiente de los recursos públicos y en el control y rendición de cuentas.

Por su parte, el servicio exterior se refiere al conjunto de órganos y unidades de la administración general del Estado en el exterior, que actúan bajo la dirección y la coordinación del Gobierno. Por tanto, este concepto no abarca a las oficinas o delegaciones de las administraciones autonómicas, aunque, como se verá, el nuevo sistema de política exterior procura que se consigan economías de escala gracias a la inserción física de éstas en las del servicio exterior del Estado.

En cuanto al marco institucional, el relanzamiento del Consejo de Política Exterior, que fue creado por Real Decreto en el año 2000 (RD 1412/2000), y pasa ahora a estar previsto por Ley, viene a ser el reflejo institucional de un doble fenómeno, por un lado, la tendencia a la elevación de las cuestiones de política exterior a la jefatura del ejecutivo, que en nuestro país encaja con un sistema parlamentario con rasgos presidencialistas y, por otro lado, con el necesario reflejo de la mayor diversidad en sus relaciones con el exterior que caracteriza a un Estado moderno y territorialmente complejo, como es España, que encuentra su reflejo en el carácter de órgano colegiado que caracteriza al Consejo.

---

105 Ello no debe entenderse en el sentido de que toda acción exterior queda subsumida en la política exterior del Gobierno. En efecto, al señalar el artículo 14 de la LASEE que la acción exterior debe dirigirse preferentemente a las áreas o Estados que se consideren prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de política exterior, *a sensu contrario* está indicando que puede existir una acción exterior no dirigida al cumplimiento de dichos objetivos, siempre que no sea contraria a éstos. Para poder conocer si esta contradicción se produce deben existir mecanismos de información previa. Como veremos, la LASEE los establece (aunque no se incluyen entre ellos la obligación de informar sobre las actuaciones y viajes en el ámbito de la Unión Europea ni, de acuerdo con el art. 45 de la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales, sobre los acuerdos no normativos firmados por las comunidades autónomas (Véase García Pérez, Rafael, *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): Autonomía territorial y unidad de acción en el exterior*, REEI, p. 21).

Por lo que respecta al papel del Presidente del Gobierno en la dirección de la política exterior, si esta función se deduce de la combinación de los artículos 97 y 98.2 de la Constitución que atribuyen, respectivamente, al Gobierno la dirección de la política exterior, y al Presidente del Gobierno la dirección de la acción de gobierno, la LASEE la hace explícita al otorgar expresamente al Presidente la función de determinar las directrices de política exterior y de velar por su cumplimiento, en el desarrollo de la acción exterior del Estado.

El Consejo de Política Exterior se configura además como un órgano colegiado de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno en el desempeño de su función de dirección y coordinación de la política exterior, y esta colegialidad da entrada al conjunto de departamentos ministeriales integrantes del Consejo en la conformación de las grandes líneas de la política exterior española, pues en la actualidad todos los ministerios proyectan su acción hacia el exterior.

Presidencialismo y colegialidad deben permitir al Consejo estar en mejor situación de llevar a cabo su labor de velar por que la acción exterior del Estado se desarrolle de conformidad con los principios y objetivos de la política exterior y se ajusten a las directrices fijadas por el Gobierno pero también, para ello, de asegurarse de que los puntos de vista de los diferentes actores de la administración del Estado se integran en la formulación de las líneas generales de esa política.

En este esquema, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación desempeña un papel de coordinador, planificador y ejecutor. Se trata de esta manera de superar la dificultad a la que se enfrenta el Ministerio de Exteriores en la coordinación de la acción exterior “entre pares”, esto es, en su relación con el resto de departamentos ministeriales, dificultad que se ha ido acrecentando a medida que la acción exterior de todos ellos se ha hecho más densa y rica, en una evolución que está en línea con la de la cada vez más tupida red de relaciones de la sociedad española con el resto del mundo.<sup>106</sup>

---

106 Otra posibilidad, alternativa o complementaria, para resolver la dificultad de coordinar la creciente proyección exterior de los distintos departamentos de la administración general del Estado, de la administración territorial y garantizar el cumplimiento del principio de unidad de acción exterior hubiera sido reforzar la autoridad y jerarquía del Ministerio de Asuntos Exteriores para la coordinación del conjunto de actores (GARCÍA PÉREZ, Rafael, *op.cit.* p. 11). En todo caso, la elección de un modelo que da preponderancia a la figura del Presidente del Gobierno tiene sus implicaciones: para poder llevar a cabo su labor de integración de las posiciones de los diversos actores en el marco del Consejo de Política Exterior, como señala el citado informe del Real Instituto Elcano (pp. 108, 113-114), se hace necesario contar con unidades administrativas especializadas que, bajo la égida del Presidente del Gobierno, dinamicen la labor del Consejo. Ofrece un interesante modelo el papel que cumple el Departamento de Seguridad Nacional con respecto al funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional, la creación bajo su dependencia de Comités especializados y el desarrollo de estrategias de segundo nivel en desarrollo de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por dicho Consejo.

Cabe señalar que el Consejo de Política Exterior coexiste en la actualidad con el Consejo de Defensa Nacional y con el Consejo Seguridad de Nacional, creados respectivamente en 2005 y 2013, con la misma vocación de ser instrumentos de coordinación e integración de posiciones bajo la égida del Presidente del Gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia. Como quiera que seguridad, defensa y política exterior se encuentran profundamente interrelacionadas, necesariamente las áreas de competencia de estos tres Consejos también lo están.<sup>107</sup>

### *1.2.2. Un nuevo instrumento de planificación y control de la acción exterior: La Estrategia de acción exterior*

La LASEE define la Estrategia de acción exterior como la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la acción exterior, y añade que recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior, a las que dota de coherencia interna.

En cuanto su elaboración, sobre algunos de cuyos aspectos volveremos luego, cabe destacar que es al Consejo de Ministros al que, tras un proceso de consultas con el conjunto de las administraciones públicas, le corresponde su aprobación, en coherencia con el artículo 97 de la Constitución que atribuye al Gobierno la dirección de la política exterior.

Su vigencia es de cuatro años, (lo cual no deja de plantear interrogantes en cuanto a cómo acompañarla con la duración de una legislatura, que es también de cuatro años, ya que el proceso de elaboración de la Estrategia requiere, por su complejidad, de varios meses, sino de un año entero).

La Ley no fija un esquema específico que estructure el contenido de la Estrategia, aunque de la definición dada se deduce la necesidad de definir al menos objetivos y prioridades sectoriales y geográficas, así como las acciones previstas por las distintas administraciones en su ejecución. Este es el esquema básico seguido por la Estrategia aprobada por el Gobierno en diciembre de 2014, precedido todo ello por el mencionado capítulo introductorio que realiza una reevaluación y balance de nuestra acción exterior. Respecto a los instrumentos, la Estrategia destaca nuevas herramientas de carácter transversal ligadas a la nueva realidad de las relaciones internacionales, junto a los tradicionales instrumentos diplomáticos. Estas nuevas herramientas incluyen

---

<sup>107</sup> Así, la Directiva de Defensa Nacional de 2000, aprobada inmediatamente después de la creación del Consejo de Política Exterior, indica que éste tiene por objeto la concepción y ejecución de una estrategia nacional, "en la que necesariamente han de inscribirse la política exterior y la política de defensa".

la potenciación de la Marca España y de las diplomacias pública, digital, cultural y parlamentaria. En la elaboración de la estrategia vigente se integró un procedimiento de consultas con la sociedad civil, en este caso a través del Real Instituto Elcano, fruto del cual es el informe citado<sup>108</sup>, y que sin duda convendría mantener en la elaboración de futuras estrategias.

Con la EAE no se trata de establecer un camino pautado de actuación en un futuro cuyas especificidades se ignoran, sino de fijar una serie de principios, una narrativa, en la que integrar las diversas acciones. Esto es particularmente visible por ejemplo en la mencionada formulación por parte de la EAE del objetivo de la política exterior española de contribuir a la refundación de la Unión Europea y a construir una Unión política como eje de nuestra acción exterior, formulación que proporciona un hilo conductor para España en procesos de negociación en curso como el de elaboración de una nueva estrategia exterior y de seguridad de la UE, o en el debate sobre el futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), como luego veremos.

Por lo que se refiere al control de la ejecución de las líneas de acción exterior establecidas en la Estrategia, la LASEE prevé una triple vía: por un lado la comparecencia como mínimo anual del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en cada una de las Cámaras para hacer balance del cumplimiento de la Estrategia, por otro lado la aprobación con carácter anual por parte del Consejo de Ministros de un Informe de acción exterior<sup>109</sup>, en el que se debe dar cuenta de la ejecución de la Estrategia, de las actuaciones realizadas, de los objetivos logrados y de los recursos aplicados a su consecución y, en tercer lugar, mediante la propia revisión de la Estrategia cada cuatro años, que necesariamente implica como punto de partida una evaluación de la efectividad de la Estrategia anterior. En efecto, planificación y control de la aplicación son dos caras de la moneda de esta faceta del sistema de política exterior.

### *1.2.3. Un método para integrar la acción exterior de un Estado moderno y territorialmente complejo*

La complejidad, también territorial, del Estado requiere de mecanismos que garanticen la unidad de acción en el exterior. El nuevo método para la incorporación de las aportaciones de los distintos departamentos ministeriales y de las distintas administraciones a la conformación la acción exterior viene dado, por un lado por el

---

108 MOLINA, Ignacio (coord.), *op. cit.*

109 La reforma de 2007 del RD 1412/2000, de creación del Consejo de Política Exterior, preveía un informe anual de balance, prioridades y perspectivas de la acción exterior del Estado”, que no ha tenido continuidad.

funcionamiento del mencionado Consejo de Política Exterior, y, por otro lado, por el procedimiento de aprobación de la EAE.

En cuanto al Consejo de Política Exterior, su propia estructura aspira a actuar como garantía de este principio de unidad de acción en el exterior. En efecto, bajo la dirección del Presidente del Gobierno, en su composición actual forman parte del mismo la Vicepresidenta, el conjunto de Ministros,<sup>110</sup> el Director del Gabinete de la Presidencia y el Comisionado del Gobierno para la Marca España cuando los asuntos a tratar afecten a su ámbito competencial. Además, pueden ser convocados autoridades y altos cargos de la administración general del Estado y autoridades y altos cargos de las comunidades autónomas y entidades locales. Todo ello sin perjuicio de que, según la LASEE, los Ministros, como titulares de sus respectivos departamentos, dirigen y desarrollan la acción exterior del Estado en su ámbito de competencia.

En cuanto a la Estrategia, la LASEE prevé además que en su elaboración y en la de su Informe anual de ejecución estén involucrados, no sólo el conjunto departamentos ministeriales de la administración general y otros órganos del Estado, sino también las comunidades autónomas y entidades locales, y prevé incluso que la no integración de las propuestas de estos órganos y entidades deberá ser motivada y fundarse en la adecuación a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno.

Por su parte, de acuerdo con la Ley, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el servicio exterior del Estado deben prestar a los órganos constitucionales, las administraciones públicas y a los organismos, entidades e instituciones que actúan en el exterior, información y apoyo para facilitar su proyección exterior, en ejercicio de sus respectivas competencias.

Además la Ley prevé que el Gobierno informe a las comunidades autónomas de sus iniciativas y propuestas cuando afecten a sus competencias y que participen en la elaboración y ejecución de la acción exterior en el ámbito de la Unión Europea a través de los mecanismos de cooperación existentes, en particular, a través de la conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea.

Junto a esta posibilidad de participar en el proceso de conformación de la acción exterior del Estado, la LAESEE contiene mecanismos destinados a garantizar que las distintas administraciones actúen en el exterior dentro del ámbito de sus competencias y sin entrar en contradicción con la política exterior del Gobierno.

Así, se establecen procedimientos de información al Gobierno por parte de las distintas administraciones, incluidos los departamentos ministeriales, de sus

.....

<sup>110</sup> Sin embargo se ha criticado que esta composición convierte al Consejo en una suerte de duplicado del Consejo de Ministros, lo cual ofrece dudas en cuanto a su sustantividad y operatividad (GARCÍA PÉREZ, Rafael, *op. cit.* p. 9).

actuaciones en el exterior y de los viajes y visitas de sus autoridades, y de consulta al Gobierno para la apertura de oficinas de las comunidades autónomas en el exterior.<sup>111</sup>

En el ámbito de la defensa, la participación del Ministro del ramo en el Consejo de Política Exterior permite a ese departamento ser partícipe en la formulación de las grandes decisiones de política exterior, y lo mismo ocurre con la participación de Defensa en los grupos de trabajo interdepartamentales que eventualmente lleguen a crearse bajo la égida del Consejo de Política Exterior, del mismo modo que se han creado ya varios que dependen del Consejo de Seguridad Nacional.

También puede el Ministerio de Defensa participar en la elaboración de futuras estrategias de acción exterior y de sus informes de aplicación, pues dichos documentos, como se ha indicado, no son del Ministerio de Exteriores, sino del Gobierno, y todos sus departamentos pueden contribuir a su redacción. Así ha ocurrido con la Estrategia aprobada en 2014 que ha contado con la aportación de Defensa.

#### *1.2.4. Nuevos mecanismos para mejorar la eficacia del despliegue del servicio exterior*

La Ley y la Estrategia de acción exterior prestan especial atención a la idea de racionalizar al máximo el despliegue exterior del Estado.

La Ley prevé la constitución de un Consejo Ejecutivo de Política Exterior compuesto por representantes de los departamentos ministeriales con rango como mínimo de subsecretario y al que pueden ser también convocados, en función de los asuntos a tratar, autoridades o altos cargos de las comunidades autónomas y entidades locales, bajo la presidencia de la Vicepresidenta del Gobierno o, en su caso, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Se encomienda en particular a este Consejo, además de la ejecución de cuantas acciones le encargue el Consejo de Política Exterior, la elaboración de planes de ordenación de los medios humanos, presupuestarios y materiales que conforman el servicio exterior del Estado, que garanticen una mejor asignación de los recursos públicos.

Cada dos años, o cuando causas sobrevenidas así lo aconsejen, el Consejo Ejecutivo elaborará un informe sobre la adecuación del despliegue y estructura de las misiones diplomáticas, representaciones permanentes y oficinas consulares, con el fin de dotar de la máxima eficacia al servicio exterior y de la máxima eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

---

<sup>111</sup> Este intento de racionalizar la actuación de las administraciones en el exterior ha sido tildado por los representantes de algunas Comunidades Autónomas de “ofensiva recentralizadora”. GARCÍA PÉREZ (Op. cit. p. 10) concluye que la LASEE no recorta competencias autonómicas, pero critica su tono, a su juicio impositivo y fiscalizador.

De acuerdo con la LASEE el primero de estos informes debería ser elaborado en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

En efecto, como señala la Estrategia, los cambios en el escenario mundial hacen necesaria una adecuada distribución de los medios humanos y materiales al servicio de la acción exterior. A este necesario redespliegue se suma un cambio cualitativo del trabajo diplomático que, a su función tradicional de relación con las autoridades del Estado ante el que se está acreditado, añade la necesidad de estar presente y gestionar la relación directa con el ciudadano a través de las llamadas diplomacia pública y diplomacia digital.

Por lo que se refiere en particular a las oficinas de las comunidades autónomas, el procedimiento apuntado al abordar los métodos de información previa consiste en que para su creación será necesario informes previos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Ministerio de Hacienda.

La Ley prevé también la creación de servicios comunes entre las oficinas sectoriales de una Embajada así como que se facilite la instalación en los edificios del Servicio exterior del Estado de las unidades o servicios de las comunidades autónomas y entidades locales, sin que ello afecte a su estatuto jurídico internacional, así como su adhesión a los esquemas de centralización de contratación y gasto en el exterior.

Se prevé finalmente el aprovechamiento de la potencialidad que ofrece la colaboración con el despliegue del servicio de acción exterior de la Unión Europea y el de sus Estados miembros, y el posible acuerdo con los Estados de la Comunidad Iberoamericana de Naciones para la creación de oficinas sectoriales conjuntas y otras modalidades de colaboración.

En el ámbito de la defensa, el despliegue de sus agregadurías deberá formar parte de la evaluación bienal que ha de llevar a cabo el Consejo Ejecutivo de Política Exterior, en el que el Ministerio de Defensa se encuentra también representado.<sup>112</sup>

Mención aparte merece el propósito contenido en la EAE de fomentar la presencia en número y nivel de responsabilidad de españoles en organizaciones internacionales. Para ello existe en el Ministerio de Asuntos Exteriores una Unidad de Funcionarios Internacionales, que incluye en su mandato el procurar el ingreso de militares españoles en puestos de responsabilidad tanto en Naciones Unidas como en la OTAN. Para el ingreso en las estructuras de gestión de crisis de la UE, existen mecanismos específicos, y la presencia de nuestros militares en ella es significativa, aunque es necesario continuar trabajando para que estén más presentes en niveles de responsabilidad superiores.

.....

112 La disposición séptima de la LASEE, que recuerda el régimen legal específico de las Fuerzas Armadas, se refiere a su integración en el servicio exterior del Estado (Título III de la Ley), no a las medidas de racionalización del despliegue exterior.

## 2. PROYECCIÓN DEL SISTEMA DE POLÍTICA EXTERIOR HACIA LA DEFENSA

Como no podría ser de otra manera, pues forma parte de nuestra acción exterior, la defensa es objeto de tratamiento específico en los dos documentos sobre los que descansa el sistema de política exterior, la LASEE y la EAE.

La Ley, en su artículo 8, sitúa a las Fuerzas Armadas entre los sujetos de la acción exterior, mientras que su artículo 15 señala a la defensa como uno de los ámbitos de la acción exterior del Estado.<sup>113</sup>

En el mismo sentido, entre los objetivos de la acción exterior fijados por la LASEE y la EAE se encuentran, por un lado, contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, por otro lado, garantizar la seguridad y el bienestar de España y sus ciudadanos, objetivos ambos en que la defensa juega un papel clave.

La acción exterior en materia de defensa es, además, la primera de las que enumera la EAE en su capítulo dedicado a los ámbitos de actuación en el exterior. Como se ha apuntado, uno de los elementos de la metodología de elaboración de la EAE consiste en contar con la participación de los diversos actores implicados en el desarrollo de la acción exterior del Estado, y en particular de los departamentos ministeriales, incluido el de Defensa, y por tanto el tratamiento que hace la EAE de la actuación en este sector integra la perspectiva de ese Ministerio, que ha contribuido a su elaboración.

Al abordar la dimensión de defensa de la proyección exterior del Estado es necesario tener en cuenta también la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>114</sup> (ESN), aprobada más de un año antes que la EAE, así como la última Directiva de Defensa Nacional, de 2012 (DDN-2012).

Tanto la EAE como la ESN llaman la atención hacia el hecho de que, en un contexto internacional en transición, donde los riesgos se multiplican, resulta fundamental para la acción exterior que la defensa nacional mantenga las capacidades necesarias para el cumplimiento de misiones en el exterior.

A continuación nos referiremos a (1) el panorama estratégico que la EAE describe, a (2) las dimensiones de la acción exterior que en ese contexto se derivan en el terreno de la defensa y (3) a cómo se traducen en la práctica estas dimensiones en diversos espacios geográficos.

---

<sup>113</sup> Sin perjuicio de su régimen jurídico específico, y en particular de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional.

<sup>114</sup> La ESN tiene como antecedente la Estrategia española de seguridad, de 2011.

## 2.1. Evaluación del panorama estratégico

Como la DDN-2012 y la ESN, la EAE parte de la base de una evaluación del panorama estratégico en que España se desenvuelve. La EAE comienza haciendo el balance de las debilidades y fortalezas internacionales de España al que ya nos hemos referido. A partir de ahí el diagnóstico que hace la EAE del contexto internacional está en línea con los de la ESN y la DDN-2012, aunque se detiene en él con más detalle.

Desde una perspectiva geográfica, la EAE considera que EEUU continuará siendo en el futuro previsible la primera potencia mundial, aunque advierte de su reticencia a embarcarse en nuevas empresas exteriores. En cuanto a la UE, su situación viene marcada por las consecuencias de la reciente crisis económica, pero desde el punto de vista estratégico Europa sigue contando según la EAE con un poder de influencia (o “poder blando”) significativo. De América Latina se destaca su carácter casi unánimemente democrático, pero también las debilidades económicas que se han puesto de manifiesto en los últimos años. África ha conocido asimismo un importante proceso de democratización, acompañado de un fuerte crecimiento económico, aunque persistan los desequilibrios. Gran parte del Mediterráneo se encuentra lastrado por la inestabilidad política en un período de transición marcado por el choque entre modernidad y atraso, que genera movimientos de repliegue cultural en forma de radicalismo. Y Asia-Pacífico se configura como el espacio económico en auge, hacia el que pivota la economía y la política mundial. En definitiva un mundo de relativo declive demográfico y económico de Occidente y de ascenso de los países emergentes (Brasil, India, China), aunque este ascenso en los últimos tiempos esté demostrando que entraña quizá mayores dificultades de las esperadas.

La EAE, como la ESN antes que ella, tiende la mano a Rusia, aunque muestra su preocupación por las consecuencias indeseables que puede tener su actitud hacia la vecindad común, preocupación que sin duda abarca el terreno de la seguridad.

En cualquier caso, la EAE y los documentos que la preceden muestran un mundo globalizado, interdependiente, en que la mayoría de riesgos y amenazas no vienen de otro Estado o grupo de Estados, sino de corrientes que atraviesan a la comunidad internacional en su conjunto: el cambio climático, los movimientos migratorios incontrolados, la desorientación cultural, las pandemias, la inestabilidad financiera, el narcotráfico y el terrorismo internacional y la piratería. Otros, como los ataques cibernéticos o la proliferación de armas de destrucción masiva, se sitúan en un terreno compartido entre actores estatales y no estatales

Para España, en términos de seguridad, aunque no existe una jerarquización formal, los espacios que se identifican como prioritarios atendiendo al contenido de la EAE son el norte de África, y el Magreb en particular, el Sahel, el Golfo de Guinea, el Mediterráneo en general (incluido Oriente Próximo), y el Cuerno de África/

Océano Índico, pero de nuevo los riesgos detectados son de naturaleza difusa: la fragilidad estatal, el desarraigo cultural reforzado por el auge demográfico y la falta de oportunidades económicas, la radicalización y el terrorismo, etc. También coincide en este planteamiento con la DDN-2012 y la ESN, cada una con su enfoque específico.

La respuesta a estas situaciones complejas no puede ser simple y requiere de una proyección exterior que articule adecuadamente las políticas de defensa, de cooperación para el desarrollo, y de diálogo político y cultural, unión de perspectivas que es precisamente la razón de ser de la EAE. Una de estas perspectivas es la de la defensa.

## 2.2. Dimensiones de la acción exterior en materia de defensa

Existe toda una panoplia de acciones exteriores en el ámbito de la defensa que pueden articularse en torno a tres líneas: (1) garantizar la seguridad y defensa de España, y (2) contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y (3) la cooperación en este terreno, como forma de contribuir a la estabilidad y la confianza.

### 2.2.1. Seguridad y defensa

La EAE destaca dos organizaciones con especial relevancia en el ámbito de la seguridad y la defensa de España y de los españoles, la OTAN y la UE (más adelante veremos que también se refiere a las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, desde un perspectiva de gestión de crisis).

La Alianza Atlántica es calificada por la EAE como el marco esencial para la seguridad y la defensa de España, en sentido parecido que la DDN-2012, que señala que “la Alianza Atlántica permanece como el vínculo de seguridad colectiva más apropiado para España”.<sup>115</sup>

La EAE considera a la OTAN como una organización plenamente vigente en un entorno internacional impredecible, como vehículo para la defensa de unos valores y una forma de vida compartida, clave para la seguridad de la región, pero dispuesta además a jugar un papel relevante para resolver conflictos internacionales más allá de ésta.

En cuanto a los objetivos específicos de España dentro de la Organización, la EAE señala la renovación y transformación de la Alianza, la profundización en el diálogo

---

115 DDN 01/2012, p. 3.

con los países mediterráneos y promover el retorno de Rusia a los principios que conforman la arquitectura de seguridad europea.

El apoyo al desarrollo del diálogo mediterráneo de la OTAN, que incluye a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez es, en efecto, una de las líneas tradicionales de actuación de España en la Organización. En cuanto a la relación con Rusia, la EAE, partiendo de la constatación de que la anexión de Crimea constituye una violación del derecho internacional, trata de tender puentes en materia de seguridad al propugnar que hay que tratar de avanzar en el restablecimiento de las actividades y reuniones que se desarrollaban en el marco del Consejo OTAN-Rusia antes de la crisis de Ucrania.

La EAE se detiene también en la relación con EEUU, que define como el principal aliado de referencia en nuestro esquema de seguridad y defensa. Por ello, entre los objetivos de la relación transatlántica se incluye el impulso a las relaciones en materia de defensa, sobre la base del Convenio de 1988 entre el Reino de España y los Estados Unidos de América de Cooperación para la Defensa. Esta previsión de la EAE ha sido desarrollada recientemente con la firma el 17 de junio de este año del III Protocolo de enmienda al citado Convenio, que permite el despliegue en Morón de la Frontera de una fuerza estadounidense de acción rápida en caso de crisis.

En cuanto a la UE, como hemos visto la EAE establece como objetivo estratégico de España el contribuir a una refundación de Europa, que en última instancia conduzca a una Unión política, esto es, a una auténtica federación, los Estados Unidos de Europa. Y ello porque, de acuerdo con la EAE, entre otras consideraciones, sólo mediante la unidad puede ser la UE relevante como actor global en la comunidad internacional actual, caracterizada por la complejidad de los desafíos globales y la emergencia de actores de dimensiones continentales. La ESN subraya que la consolidación de la UE como actor global reforzaría la seguridad de España, mientras que la EAE señala que “dotar a la Unión Europea de una auténtica política de seguridad y defensa es consecuencia directa de ese proyecto europeo, y en ese marco, el objetivo a largo plazo es la consecución de una defensa europea.” En efecto, como apunta más adelante, “España tiene para la política exterior y de seguridad de la Unión el mismo nivel de ambición que se ha señalado para el resto de la construcción europea”.

La EAE sin embargo no desarrolla la idea de una Europa de la defensa, sino que se centra en propugnar la mejora de los mecanismos de gestión de crisis de la UE (como veremos más adelante) mientras que la ESN se limita a señalar que la seguridad de España se verá reforzada si la UE se consolida como un actor global. La DDN-2012<sup>116</sup> también circunscribe su ambición con respecto a la UE la potenciación de sus capacidades y la agilización de sus procesos de toma de decisiones para reforzar su proyección exterior, pero en ninguno de los tres documentos se encuentra desarrollada

---

116

DDN 01/2012, p.4.

a la idea de la consecución de una defensa europea común que enuncia el Tratado de la Unión Europea (artículo 42.2 TUE) y que la EAE recoge. Se trata de un objetivo que, por su calado, aunque sea a largo plazo, una vez enunciado merecería quizá un tratamiento más extenso, en particular en su relación con la cláusula de defensa mutua del Tratado de la UE (artículo 42.7 TUE). Lo cierto es que las condiciones para el desarrollo de esta idea aún no existen (seguramente pasan por el establecimiento de una Unión económica, en el que la EAE sí se detiene, y a la postre de una Unión política), pero es importante que permanezca encima de la mesa, pues se trata de una idea plenamente vigente por diversas razones que no es este el lugar para desarrollar, y que van desde la existencia de unos valores e intereses comunes, a la necesidad de poner en común los recursos dedicados a la defensa para lograr una mayor eficiencia y eficacia, pasando por la existencia de un contexto internacional que llama a Europa a asumir una mayor responsabilidad en su seguridad.

### *2.2.2. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*

Al referirse a la acción exterior en materia de la defensa, la EAE remite a la concepción de los conflictos armados recogida en la ESN, que los considera no sólo como un riesgo en sí, sino como un potenciador de otros riesgos y amenazas, tanto para la seguridad de la comunidad internacional en su conjunto como para la de España.

En efecto, en un mundo densamente interconectado, seguridad, defensa y acción exterior están profundamente interrelacionadas, pues no hay seguridad interna sin seguridad exterior, y para lograr ésta es necesario un compromiso con la paz y la seguridad más allá de nuestras fronteras, compromiso que abarca el terreno militar. Como señala la EAE, “más allá de su labor y su responsabilidad primera de la Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas constituyen cada vez más el primer instrumento y el más eficaz para abordar situaciones de inestabilidad o de inseguridad internacionales.” La EAE también reitera que “las amenazas y los riesgos para España y sus ciudadanos comienzan muchas veces lejos de nuestras fronteras. Las Fuerzas Armadas y su capacidad de proyección son así ejes clave de nuestra acción.”

El artículo 2 de la LASEE fija como primer objetivo de la política exterior de España el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mientras que los artículos 8 y 15 se refieren a la promoción de la paz y la seguridad internacionales como función clave de las Fuerzas Armadas españolas. Por su parte la EAE conceptúa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales como un bien público global y lo define como el primer objetivo de la comunidad internacional. Este objetivo se ha perseguido mediante la participación española en operaciones de paz en todo el mundo, que a su vez han contribuido a crear un entorno seguro, que es precondition para la reconstrucción de las instituciones locales.

La EAE nos recuerda que las Fuerzas Armadas españolas han venido participando desde finales de los años ochenta en operaciones de gestión de crisis en el marco de distintas organizaciones internacionales y en diferentes escenarios. Así, han estado presentes en misiones en Centroamérica y el Caribe, África, Oriente Próximo, los Balcanes, el Cáucaso, el Océano Índico y Asia, en las que han participado más de 138.000 españoles, 170 de los cuales han fallecido en acto de servicio.

Sin duda la elección de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el bienio 2015-2016 constituye un reconocimiento a la contribución de España a la paz y la seguridad internacionales entre otras vías mediante su participación en misiones internacionales.

La EAE recoge las condiciones que rigen en la actualidad la participación de España en misiones de paz:

- El consenso interno, asegurado por tres elementos: una resolución de Naciones Unidas o acordada por alguna organización internacional de la que formemos parte o la petición expresa del Gobierno del país concernido; un acuerdo del Consejo de Ministros; y la autorización de las Cortes Generales.<sup>117</sup>
- El estricto cumplimiento del mandato y de los objetivos de la misión.
- La coordinación y el respeto a los compromisos suscritos con nuestros aliados.
- La suficiencia de medios para el desempeño de las misiones, con objeto de garantizar la seguridad de nuestros efectivos, lo que constituye la primera condición operativa para el lanzamiento de una misión.

La EAE pone de manifiesto la disposición de España a seguir contribuyendo a la paz, en particular en operaciones en el marco de NNUU, la Unión Europea o la OTAN, así como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, organización que ha cobrado una vigencia renovada a causa de la crisis en Ucrania.

La EAE se refiere a las misiones de la OTAN en este ámbito al recordar como el “Concepto Estratégico para la defensa y la seguridad” aprobado en 2010 incluye entre los objetivos de la Organización disponer de los medios políticos y militares para contribuir a la gestión de crisis que puedan poner en peligro la estabilidad y la seguridad más allá de sus fronteras.

En cuanto a NNUU, España ha participado en 28 de sus operaciones de paz, entre las que destaca su presencia en la FPNUL, en Líbano, en la que se han integrado más de 20.000 militares españoles desde su primer despliegue en 2006. Ha puesto además al servicio de la Organización una moderna base de apoyo para las telecomunicaciones

---

<sup>117</sup> El artículo 8 de la LASEE se remite en esto a la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la defensa nacional.

y servicios informáticos de dichas operaciones, situada en Quart de Poblet (Valencia). La EAE reafirma el compromiso de España con el multilateralismo y recuerda que Naciones Unidas son la instancia de mayor legitimidad global, clave para la paz y la seguridad internacional. Mediante su participación en sus operaciones, las Fuerzas Armadas contribuyen por tanto a otro de los objetivos de la acción exterior de España formulados en la EAE, el de fomentar instituciones multilaterales fuertes y legítimas.

Por lo que respecta a la UE, de forma coherente con su compromiso con la construcción europea, que también se plasma en uno de los objetivos de su acción exterior, España ha participado como contribuyente principal en todas las operaciones militares que se han lanzado en los últimos diez años en la marco de la PCSD. Para mejorar su planeamiento y desarrollo, España viene propugnando una serie de mejoras en el funcionamiento de ésta, que incluyen la creación de una estructura permanente de planeamiento y conducción de operaciones, similar a la existente para las misiones civiles, combinar de forma más eficaz los mecanismos civiles y militares de gestión de crisis, mejorar las agrupaciones tácticas de combate para facilitar su uso y potenciar el papel de la Agencia Europea de Defensa para el desarrollo de la industria de la defensa.

Sobre los objetivos que deban perseguir dichas misiones o su ámbito geográfico, la EAE especifica que las operaciones en las que participen fuerzas españolas han de presentar un valor añadido para nuestra seguridad o los objetivos de nuestra política exterior. En términos similares se pronuncia la ESN, que señala que la participación de España en operaciones en el exterior se conjugará con la defensa de los intereses nacionales y se llevarán a cabo las actuaciones que contribuyan a la acción exterior del Estado y a mejorar la posición internacional de España.

Ahora bien, dado que nuestra política exterior integra como objetivo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y dada la voluntad expresada en la EAE de que España juegue un papel responsable y activo en el logro de una comunidad internacional avanzada, habrá que interpretar este valor añadido en sentido amplio. Así lo expresa la EAE cuando señala que España favorece la paz y la seguridad internacional en cualquier lugar del mundo y así ha sido en el pasado como lo muestran el número y diversidad geográfica de las misiones en las que han participado contingentes españoles. Sin embargo ello no está reñido con una concentración de esfuerzos en áreas especialmente sensibles, vinculados con los riesgos y amenazas que más puedan afectar a los españoles y a nuestros socios y aliados. Más adelante veremos cómo se traduce esto en términos geográficos en la actualidad.

Además, las misiones de gestión de crisis no son un fin en sí mismas, sino que pretender crear las condiciones paz y seguridad que propicien el desarrollo de las sociedades en que se ha generado la crisis. Y al abordar el cuarto objetivo de la acción exterior de España, la lucha contra la pobreza y la solidaridad con los países en vías de desarrollo, la EAE pone de manifiesto que para salir de la pobreza es necesario crear las condiciones de paz, seguridad y buen gobierno. España ha contribuido a este esfuerzo no sólo mediante su participación directa en estas misiones, sino también,

como veremos más adelante, mediante la integración de efectivos de otros países en los contingentes españoles aportados a misiones, facilitando de esta manera la asunción por estos países de mayores cuotas de responsabilidad en la gestión de crisis internacionales, y fortaleciendo por consiguiente tanto su eficacia como su legitimidad.

Finalmente, aunque no se trate en sentido estricto de misiones de paz, sino del uso, en última instancia, de medios y capacidades militares para la respuesta a emergencias y catástrofes en el exterior, cabe recordar la labor llevada a cabo en este ámbito por la Unidad Militar de Emergencia (UME) primero en Haití, en 2011, y más recientemente, en 2015, tras el terremoto ocurrido en Nepal, junto con efectivos de la Guardia Civil y apoyados por un avión de transporte del Ejército del Aire. Estas misiones, en particular la segunda, están en línea con el objetivo exterior definido por la EAE de asistencia y protección de los españoles en el exterior. Los elementos de intervención inmediata de la UME están además a disposición de Naciones Unidas para actuaciones internacionales, para las que cuentan con la debida certificación, con lo que contribuyen también al fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas, otro de los objetivos de la EAE.

### *2.2.3. Cooperación militar*

El tercer cauce a través del cual la política de defensa contribuye a la acción exterior según la EAE es el creciente entramado de relaciones bilaterales o multilaterales en materia de cooperación militar. En efecto, como señala la Estrategia, la contribución de España a la paz y la seguridad internacionales no se limita a las misiones militares, se extiende a las gestiones post conflicto y el fortalecimiento institucional y administrativo de los países más vulnerables para luchar contra amenazas transnacionales, como el terrorismo y la criminalidad organizada.

Esta labor puede llevarse a cabo tanto bilateralmente como en el marco de las organizaciones multilaterales de las que España es parte.

#### *2.2.3.1. Cooperación bilateral. Diplomacia de defensa*

La EAE subraya que esta cooperación pone de relieve la calidad de nuestras Fuerzas Armadas y su preparación tecnológica, y desarrolla relaciones de confianza a largo plazo con los ejércitos de otros países. La Estrategia cita como ejemplo el Programa de Cooperación en Materia de Enseñanza Militar, que data de 1975, en el que ha participado personal de las fuerzas armadas de 62 países de Europa, América Latina, Asia Pacífico, Oriente Medio y África. Destaca también el Plan de diplomacia de

defensa, aprobado por el Ministerio de Defensa en 2011, en coordinación con el de Exteriores y Cooperación.<sup>118</sup>

Este Plan, además de las actividades de formación incluye entre sus instrumentos los acuerdos de cooperación, la labor de las agregadurías de defensa en el exterior, las visitas de autoridades, escalas de buques y aeronaves militares y las visitas o despliegues de unidades militares, el apoyo a la reforma del sector de seguridad con objeto de prevenir y resolver conflictos en los países a los que es aplicable, el fortalecimiento de capacidades en el ámbito de la prevención y estabilización, la participación en ejercicios con objeto de fomentar la confianza y transparencia con países de interés, las reuniones bilaterales en el ámbito industrial, operativo o de intercambio de información y, finalmente, la colaboración industrial y tecnológica.

Las misiones internacionales se enfrentan en efecto a situaciones de fragilidad que requieren de una acción que vaya más allá de la estabilización. La ESN destaca también la función estabilizadora de las misiones de capacitación y reconstrucción del sector de seguridad. Este tipo de actuación requiere frecuentemente una buena articulación de las medidas tomadas en el área militar con medios civiles en el área de la seguridad, diplomáticos y de cooperación. También pone en juego el importante principio de la coherencia de las políticas para el desarrollo.

En este punto la labor de nuestras Fuerzas Armadas entronca en efecto con otros dos objetivos marcados por la LASEE y la EAE: la promoción del Estado de derecho y de los derechos fundamentales y las libertades públicas y la lucha contra la pobreza y la solidaridad con los países en vías de desarrollo.

Finalmente, como hemos señalado en el capítulo dedicado al análisis del sistema de política exterior, uno de los elementos a los que la EAE da mayor relieve es la necesidad de que, en un contexto de crisis y de dificultades económicas para los ciudadanos, la acción exterior contribuya al crecimiento y al empleo. En este ámbito juega también un papel relevante la industria de defensa. Su mayor proyección internacional encaja sin duda con otro de los objetivos de la acción exterior marcados por la EAE, la promoción de los intereses económicos de España en el exterior.

### *2.2.3.2. Cooperación multilateral*

Además llevamos a cabo este tipo de labores con nuestros socios y aliados. La OTAN también señala a la seguridad cooperativa como una de las tres áreas esenciales de acción identificadas por su Concepto Estratégico, mediante la cooperación con sus

---

<sup>118</sup> Dada la aprobación posterior de la EAE sería quizá útil actualizar dicho plan, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

socios, países y organizaciones internacionales, como la Unión Europea (UE), que busquen reforzar la seguridad internacional.

La UE juega, en efecto, un papel creciente en este terreno, a través de programas de reforma del sector de la seguridad (por ejemplo en la República Democrática del Congo) o de capacitación de las fuerzas de seguridad locales (misiones dirigidas en Mali, el Sahel, y Somalia).

El papel de nuestras Fuerzas Armadas no se limita obviamente a la participación en operaciones de paz o en iniciativas de seguridad cooperativa, sino que sus efectivos también se integran en las estructuras de planeamiento y conducción de operaciones de las Organizaciones de seguridad y defensa de las que España es parte.

### 2.3. Perspectiva geográfica

Como hemos visto, la DDN-2012, la ESN y la EAE coinciden en las grandes líneas del diagnóstico de la situación internacional. La EAE se detiene específicamente en la cooperación en materia de defensa con regiones y países con los que la relación es especialmente intensa.

En el Mediterráneo y Oriente Próximo la EAE señala que España se propone seguir desarrollando la cooperación en este terreno a través de programas bilaterales y multilaterales, entre los que destaca el Foro 5+5 para el Mediterráneo occidental (que reúne a España, Portugal, Italia, Francia y Malta y a Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez), así como el diálogo mediterráneo de la OTAN (con los participantes ya mencionados más arriba) y la Iniciativa Socios Mediterráneos para la Cooperación de la OSCE, como marcos de creación de confianza y estabilidad en la cuenca mediterránea.

En nuestra relación con África la EAE identifica como uno de los pilares fundamentales el responder a la necesidad de paz y seguridad del Continente, apoyando el principio de soluciones africanas a los conflictos africanos. Por ello la EAE señala que España continuará apoyando tanto directamente como a través de la UE los procesos de integración regional africanos, en especial la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), como instrumentos para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo del continente.

Ello se traduce en la promoción en África Occidental, y en particular el Sahel, de la estabilización y el desarrollo, mediante una implicación intensa de España tanto directamente como contribuyendo a movilizar a la Unión Europea en esta dirección.

En el Sahel y países vecinos significa la participación en misiones como la de entrenamiento de la UE para Mali o el despliegue del destacamento Marfil de apoyo a

las misiones, primero AFISMA de la CEDEAO y luego MINUSMA de NNUU, o el apoyo a la operación Sangaris y la participación en la misión de la UE en la República Centroafricana, que responden, según la EAE, al interés de España, y de nuestros socios en Europa y el Magreb, en impedir el desarrollo de un cinturón yihadista entre el Atlántico y el Índico que podría desestabilizar el norte de África.

Esta labor viene complementada por la voluntad de seguir contribuyendo a la lucha contra la piratería, los grupos terroristas y las redes de tráfico ilegales en el Golfo de Guinea.

Asimismo, la EAE marca como prioridad la consolidación de la arquitectura de seguridad en el Cuerno de África, para garantizar la seguridad de la navegación en el Océano Índico y el refuerzo de las capacidades propias de los países costeros, en especial de Somalia. De ahí nuestra importante participación en la operación Atalanta de la UE, de la que fuimos promotores, y en la operación *Ocean Shield* de la OTAN, que contribuyen a la lucha contra la piratería. Participamos también en la misión de entrenamiento de la UE para Somalia y apoyamos la labor que la UA lleva a cabo mediante AMISOM.

La EAE aboga por fomentar la presencia de la UE en Asia mediante diálogos de alto nivel estratégicos - incluidos los aspectos de seguridad y defensa - con los países de la región, con especial mención a la cooperación bilateral en defensa con Indonesia, Vietnam y Australia.

La cooperación con los países iberoamericanos es intensa en todos los ámbitos, incluido en el de la seguridad, aunque la propia densidad de las relaciones hace que este aspecto no sea el más destacado en la EAE. La EAE se refiere expresamente a la disposición de España a apoyar un eventual acuerdo de paz con las guerrillas en Colombia mediante, entre otros instrumentos, su participación en las misiones internacionales que eventualmente puedan ser desplegadas para supervisar los aspectos militares de los acuerdos.

La EAE también se muestra abierta a la eventual participación conjunta con Chile en Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Ello se inscribe en una larga tradición en la que cabe citar como ejemplos más recientes la participación de Colombia en la operación ATALANTA, también facilitada por España, o la incorporación de efectivos de El Salvador y próximamente de México en el marco de del contingente español integrado en FPNUL, en el Líbano. Más allá de la cooperación bilateral, España contribuye de este modo a una mayor implicación de países terceros en la seguridad internacional, y por ende a la promoción de la seguridad internacional en un marco más legítimo y participativo.

Finalmente la EAE señala que la participación española en misiones como EUFOR ALTHEA (Bosnia Herzegovina), ISAF (Afganistán), UNOCI (Costa de Marfil), así como el envío de efectivos españoles al Báltico, Polonia y Rumanía responden a la solidaridad debida a nuestros socios y aliados.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

La LASEE tiene como vocación evitar la compartimentación de la acción exterior del Estado y dotarla de una coherencia que abarque sus diversas dimensiones, incluida la de la defensa. Para ello establece dos instrumentos fundamentales, el Consejo de Política Exterior, que todavía no ha desarrollado su potencial, y la EAE, que constituye ya una realidad que difícilmente podrá ser ignorada en el futuro.

En el ámbito de la defensa, la EAE pone de manifiesto que la política de defensa cumple un papel clave en la consecución de los objetivos de la política exterior de España.

Así, como hemos visto, contribuye al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a un mayor seguridad de España y sus ciudadanos, y juega un papel de apoyo a objetivos exteriores de España como son el fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas, la promoción del estado de derecho y los derechos fundamentales, la solidaridad con los países en vías de desarrollo, contribución a la construcción europea, al fortalecimiento de la relación multilateral y bilateral con otros países, y singularmente con los de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y de la relación transatlántica.

Junto a ello la política de defensa participa de manera importante en el desarrollo de la línea prioritaria fijada por la EAE que busca proyectar internacionalmente a España como país avanzado pues, por un lado, refuerza la influencia internacional de España a través de la cooperación con numerosos países y organizaciones internacionales de seguridad y defensa, por otro lado proyecta una imagen de país previsible, fiable, serio en sus compromisos y alianzas y, finalmente, contribuye activamente a promover la paz y la seguridad internacionales con su participación en numerosas misiones.

En materia de defensa, la Estrategia parte del sólido anclaje de España en la OTAN, pero, sin menoscabo de lo anterior, abre también la vía a una reflexión más en profundidad sobre el desarrollo de una verdadera defensa europea.

Junto a ello, de forma más inmediata, pone de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos que permitan un mejor funcionamiento de la PCSD.



## CAPÍTULO III

### EL CONCEPTO ESPAÑOL DE DIPLOMACIA DE DEFENSA

*Juan Antonio Moliner González*  
*Director del Gabinete Técnico SEGENPOL.*

#### **Resumen**

La Diplomacia de Defensa, en España, ha estado tradicionalmente ligada a la actuación de las Fuerzas Armadas en aquellos cometidos que no implicaban la coacción o la amenaza de la acción y se ha dirigido al ámbito bilateral y expresamente a los aliados, socios y amigos, de forma que no se consideraría diplomacia de defensa aquellas acciones en las que el diálogo y la cooperación no tuvieran un importante papel. Aunque las primeras actividades de Diplomacia de Defensa podían remontarse a las relaciones con EEUU del año 1953, el concepto aparece formalmente en la “Revisión Estratégica de la Defensa” del año 2003, y se plasma en un documento definitivo gracias al “Plan de Diplomacia de Defensa”, del año 2011. En el artículo se consideran los elementos y aspectos más relevantes de dicho Plan, así como una evaluación de su desarrollo desde su promulgación, poniendo de manifiesto aquellos elementos en los que ha habido más avances y otros en los que será necesario perseverar y profundizar.

#### **Palabras Clave**

Diplomacia, Defensa, Relación bilateral, Política de Defensa, Acción exterior.

**Abstract**

*Defence diplomacy in Spain has traditionally been linked to the actions of the Armed Forces which did not mean coercion or action threats, and it has been focused on bilateral relationships, as well as with allies, partners and friends. In this way, Defence diplomacy is considered to be those actions in which dialogue and cooperation have a relevant role. Although the first activities of Defence diplomacy can be found in the Spain-USA relationships of 1953, the concept appears for the first time in the “Defence Strategic Review” of 2003, and it is consolidated definitively in the “Defence Diplomacy Plan” document of 2011. This article also analyzes the different elements and more relevant aspects of such a Plan. Furthermore, it provides an evaluation of its development, highlighting key elements where advances have been made and others where more consideration is required.*

**Key Words**

*Diplomacy, Defence, Bilateral relationship, Defence policy, Foreign action.*

## I. INTRODUCCIÓN

La Diplomacia de Defensa (DD) en España se enmarca genéricamente en la concepción y los parámetros mantenidos por diversos países, de forma que en la DD se recoge el conjunto de actividades desarrolladas y ejecutadas en apoyo a la acción exterior del Estado, con la utilización de medios y capacidades militares en cometidos propios de las Fuerzas Armadas, completando y apoyando así a la Diplomacia tradicional.

Se trata la DD de una forma tradicional de diplomacia y representación del Estado, que se inscribe en una rica trayectoria histórica, varias veces centenaria, de diplomacia española, que hunde sus raíces últimas en el siglo XVI y cuya actuación siempre se ha desarrollado con entera vocación de servicio público.

Si se tiene en cuenta una perspectiva temporal longitudinal, se debe considerar que las Fuerzas Armadas siempre han contribuido y llevado a cabo acciones de Diplomacia de Defensa ante determinadas confrontaciones o la necesidad de defender intereses nacionales.

Centrando un poco más el análisis del origen del concepto, y al igual que en la mayor parte de los países de nuestro entorno, la Diplomacia de Defensa en España alcanzó una notable expansión en los años 90 del siglo pasado tras el derrumbe de la Unión Soviética y los cambios que la denominada Revolución de los Asuntos Militares<sup>119</sup> introdujo a la hora de afrontar todas y cada una de las fases de los conflictos.

Desde entonces, se han llevado a cabo muchas actividades utilizando las capacidades e instrumentos militares para acompañar a la diplomacia en sus esfuerzos por alcanzar resultados en la resolución de conflictos, pero no solo con este objetivo.

En cuanto al origen de la DD en España, ya se han hecho referencias en otros capítulos de este documento, pero interesa remarcar que la primera mención en documento oficial se hace en la Revisión Estratégica de la Defensa del año 2003, cuando se asocia el concepto de Diplomacia de Defensa a las Agregadurías de Defensa y la necesidad de reformar el funcionamiento de estas.<sup>120</sup>

Sin embargo, ya en el Libro Blanco de la Defensa del año 2000 se introducía el concepto de DD, sin mencionarlo expresamente, al hablar del apoyo de las Fuerzas

---

119 RMA en sus iniciales en inglés. Concepto introducido en 1993 por el analista de defensa estadounidense Andrew Marshall para describir los profundos cambios que se estaban produciendo en los procedimientos, tácticas, doctrinas y estructura de las fuerzas armadas americanas a raíz de la aplicación de las tecnologías de la información.

120 Revisión Estratégica de la Defensa. Ministerio de Defensa. SEGENTE, 2003.

Armadas a la acción exterior del Estado para el mantenimiento de la estabilidad internacional, mediante actividades que iban desde el control y verificación de armamentos a los intercambios de personal y visitas de unidades.<sup>121</sup>

Fue con la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2004, aprobada ese año por el Presidente del Gobierno, cuando se vuelve a encontrar en un documento oficial la mención a la Diplomacia de Defensa. Posteriormente en la DDN 1/2008 se reitera la mención a la DD, de forma que en la Directiva de Política de Defensa 1/2009, que formula el Ministro de Defensa y que desarrolla esa DDN 1/2008 en el ámbito del Ministerio de Defensa, se ordena la ejecución específica de un Plan de Diplomacia de Defensa.

Por ello, para precisar y enmarcar los límites conceptuales y dar una definición de la Diplomacia de Defensa en España, nada mejor que acudir al documento oficial en vigor que recoge y desarrolla la DD en nuestro país. Nos estamos refiriendo al Plan de Diplomacia de Defensa. En él se define la Diplomacia de Defensa como el ***“Conjunto de actividades internacionales basadas principalmente en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con nuestros aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del estado.”***

Algunos elementos distintivos de este concepto y que de algún modo nos diferencian del que rige en otros países son:

- Diálogo y cooperación como bases de las acciones a desarrollar y no tanto el empleo de fuerzas militares que otros parecen primar.
- Dirigido al ámbito bilateral y expresamente a los aliados, socios y amigos, de forma que no se consideraría diplomacia de defensa aquellas acciones en las que la coacción o la amenaza de la acción tienen un importante papel (preparación de planes de contingencia, despliegues de fuerzas, sobrevuelos, etc.).

Siempre se podrá afirmar que la Diplomacia de Defensa es un tipo específico de diplomacia, pero aunque hay elementos comunes, tampoco debemos confundir este concepto de diplomacia de defensa con otros similares, como los de diplomacia pública (diálogo y comunicación) o diplomacia preventiva (prevención). La diplomacia pública, que es un concepto moderno en el ámbito de las relaciones internacionales, podría considerarse como el conjunto de acciones desarrolladas teniendo como instrumentos fundamental la comunicación, con los objetivos de forjar alianzas y conseguir influencia en la escena global. Hoy en día no se puede considerar que la diplomacia pública sea exclusiva del Ministro de Asuntos Exteriores, Embajadores u otros representantes de la política exterior, sino que hay muchos actores (sociales, culturales, académicos, institucionales,...), que pueden contribuir a ella con sus acciones. En cuanto a la

---

121 Libro Blanco de la Defensa 2000. Ministerio de Defensa. SESENTA. 2000.

diplomacia preventiva es un concepto cuya definición aparece en el documento “Un programa de Paz”, presentado por el Secretario General de Naciones Unidas Boutros-Ghali en la Asamblea General de la ONU en 1992. La definición que aporta es: “una acción destinada a prevenir el surgimiento de controversias entre Estados, a impedir que estas escalen a enfrentamientos armados –conflictos- y, cuando ello ocurre, a limitar su posterior expansión”.<sup>122</sup> Toma como fundamento la Carta de las Naciones Unidas, y los propósitos que en ella la ONU declara como razón de su existencia, y más concretamente el de “mantener la paz y la seguridad internacionales” y, con tal fin, “lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”. Se trata, por tanto, de prevenir mediante acciones en las que el diálogo y la mediación son los elementos fundamentales.

Como se puede ver, la nuestra es una concepción de DD relativamente amplia, en la que el concepto de lo preventivo presupone que se debe llevar a cabo antes de presentarse las hostilidades, pero no solo, ya que ante un conflicto, y en todas sus fases, el diálogo y la cooperación con cualquier país con el que compartamos el deseo de solución del mismo, serán instrumentos a emplear por todos los actores que puedan contribuir a ese objetivo. En España, la Diplomacia de Defensa se ha ido desarrollando hasta constituirse en un elemento esencial de la política de Defensa y las actividades internacionales que lleva a cabo el Ministerio de Defensa, y cabe esperar que el fuerte impulso dado en los últimos años tenga continuidad, porque solamente con tesón y permanencia logrará la DD alcanzar sus objetivos. Recuérdese que por su propia relevancia e importante contribución a la sociedad, las políticas públicas, y la de Defensa lo es, exigen impulso y continuidad a lo largo del tiempo.

## 2. RELACIONES BILATERALES VERSUS MULTILATERALES EN LA DEFENSA

Desde siempre, las relaciones, alianzas y pactos entre países han estado presentes en las políticas de seguridad y defensa que han mantenido los pueblos. Relaciones que se suelen categorizar en dos ámbitos principales: el multilateral y el bilateral. Relaciones internacionales que en las últimas décadas han tenido un desarrollo e influencia decisivos en el ámbito multilateral, sin que por ello haya perdido importancia el papel de las relaciones en el ámbito bilateral.

---

<sup>122</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. “Un programa de Paz”. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la Paz. Memoria del Secretario General. Doc. A/47/277-S/24111 de 17 de junio de 1992. [www.un.org/es/pecebuildiy/doc\\_hisdocs.shtml](http://www.un.org/es/pecebuildiy/doc_hisdocs.shtml). Visitado el 13.09.2015.

En estos comienzos del siglo XXI a las relaciones multilaterales se les suele asignar la primacía a la hora de su desarrollo. Es cierto que en nuestro mundo de la interconexión global, el multilateralismo adquiere gran relevancia y los foros en los que se lleva a cabo esta relación, en todos los ámbitos, pero especialmente en aquellos relacionados con la seguridad y la Defensa, están a la cabeza en los esfuerzos en mantener y/o conseguir la paz. Por otro lado, también hay posturas que cuestionan la eficacia de los organismos y estructuras multinacionales, entre otras razones, por su dependencia de lo irregular de las aportaciones de los países que las forman a las crisis que se presentan y que no parece que consiga esa eficacia tan demandada.

En cualquier caso, de ningún modo se puede reducir el valor de las relaciones bilaterales. Estas se llevan a cabo siempre, incluso en el interior del ámbito multilateral, contribuyendo con la propia red que establecen al logro de los objetivos comunes. Como se ha indicado, la DD se enmarca en el contexto de las relaciones bilaterales que en el ámbito de la política de Defensa se establecen entre los países.

Un análisis histórico de la Diplomacia de Defensa en España está ligado a la evolución y desarrollo de nuestra política de defensa, pues de una u otra forma, en ésta siempre ha estado presente aquella.

Para demostrar el importante papel jugado por las relaciones bilaterales (y la Diplomacia de Defensa) parece relevante remontarse al año 1953, en el que España empieza a salir del aislamiento internacional gracias a la firma con Estados Unidos, el 26 de septiembre del año mencionado, de tres convenios: Convenio relativo a la Ayuda para la Mutua Defensa, Convenio sobre Ayuda Económica y Convenio Defensivo.

Además de reintroducir a España en la escena internacional, algo que se confirmaría con el ingreso de nuestro país en la Organización de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1955, es claro que gracias a la relación bilateral con EEUU. a través de la ayuda militar, el asesoramiento y adiestramiento a los mandos o el establecimiento de bases de utilización conjunta, es decir, a través de llevar a cabo actividades que ahora categorizamos claramente de Diplomacia de Defensa, nuestras Fuerzas Armadas ya contribuían entonces a la acción exterior desde la innegable importancia de su relación bilateral con la potencia norteamericana.

Posteriores/ulteriores reuniones (1963) y negociaciones desarrollaron esa relación bilateral mediante sucesivos acuerdos. Así, el nuevo Acuerdo de 1970 “por el que se abandona el texto del Convenio Defensivo de 1953, ampliando su marco a relaciones económicas, culturales y tecnológicas”,<sup>123</sup> se prolonga en el tratado de Amistad y Cooperación de 1976. Tras este llega el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 1982, y finalmente el Convenio de Cooperación para la Defensa, firmado en

---

123 Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América. Ministerio de Defensa. SEGENTE. Junio 2003. Nota Introdutoria, pág. 11 y ss.

diciembre de 1988, que junto a los 3 Protocolos de Enmienda firmados en 2002, 2013 y 2015, constituyen el armazón legal actual de nuestras relaciones bilaterales en Defensa con los Estados Unidos. Esta relación bilateral con EEUU. en el ámbito de la Defensa, es muestra de cómo la DD y las FAS han jugado un importante papel en el más amplio desarrollo de las relaciones internacionales de España.

Si como se argumenta, nuestra política de Defensa se ha desarrollado en paralelo a la DD, es necesario remarcar que aquella ha tenido en las sucesivas DDNs el documento esencial que la ha ido fijando y desarrollando a lo largo del tiempo. Ciertamente que otras disposiciones normativas han marcado también las pautas y principios directores, como las ya lejanas en el tiempo Ley Orgánica 1/80, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, modificada por la también Ley Orgánica 1/84, y la, bastante posterior pero aun en vigor, Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005. No debe dejar de mencionarse, como documentos que han orientado y servido de guía a los responsables de la política de Defensa y a las propias Fuerzas Armadas, el Libro Blanco de la Defensa del año 2000 y la reflexión crítica y abierta que supuso la Revisión Estratégica de la Defensa del año 2003.

En consecuencia, se considera oportuno transcribir lo que en relación con el ámbito bilateral de las relaciones en materia de Defensa han ido planteando las sucesivas Directivas de Defensa Nacional.

- “Continuar promoviendo iniciativas que permitan conseguir una mayor estabilidad y seguridad en el Mediterráneo y consolidar las relaciones bilaterales con los países ribereños “(Directriz 10ª de la DDN 1/92)”.
- “Se impulsarán las relaciones bilaterales y multilaterales en materia de defensa con los países del Norte de África, para contribuir al mantenimiento de la estabilidad en la región mediterránea, así como con los países iberoamericanos y las demás naciones con las que mantenemos vínculos históricos”. (Directriz 1.d) de la DDN 1-96).
- “Complementar la acción exterior del Estado en los ámbitos de seguridad y defensa...” (línea básica de la política de Defensa nº 2) de la DDN 1/2000), y que se corresponde con lo previsto en la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.
- “Estrechar las relaciones en materia de seguridad y defensa y la cooperación militar con los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones” (Directriz a) 6) de la DDN 1/2004).
- “Privilegiar una relación sólida y equilibrada con los Estados Unidos...” (Directriz a)5) de la DDN 1/2004).
- “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” (Directriz a)7) de la DDN 1/2004).

- “Intensificar la diplomacia de defensa y la cooperación con los países vecinos y los de las áreas de interés estratégico de España, potenciando con los Estados Unidos una relación sólida y equilibrada de cooperación.” (Directriz t. de la DDN 1/2008).
- “Intensificar las relaciones bilaterales y multilaterales con Iberoamérica en materia de Defensa...” (Directriz v. de la DDN 1/2008).
- “... el reforzamiento de la relación bilateral con aquellos actores que comparten interés y/o amenazas, que puedan aportar estabilidad a nuestro entorno o que mejoren la posición de España en el ámbito de las relaciones estratégicas.” (Directriz 4.3-c) de la DDN 2012).

Se pueden extraer algunas conclusiones de los contenidos anteriormente reflejados de las diferentes DDNs.

La primera es reiterar que las relaciones bilaterales siguen siendo muy relevantes en la contribución de la Defensa a la acción exterior. Es obvia la importancia que en la escena internacional tienen hoy en día las relaciones multilaterales, como de hecho lo atestigua la importancia que para nuestro país tiene la pertenencia a la OTAN o la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. En ellas se comparte la Seguridad y la Defensa, y los medios y capacidades de esta se ponen al servicio del interés común para preservar la paz de los pueblos que compartimos cultura y valores.

Pero, y es la segunda conclusión, la política de Defensa de España siempre ha privilegiado determinados espacios geográficos como zonas en las que las relaciones bilaterales ejercidas a través de las Fuerzas Armadas, lo que hoy denominamos con más precisión Diplomacia de Defensa, han estado presentes. Así, Iberoamérica, por la relación histórica, cultural y de lazos de afecto que nos une a ese continente; el Norte de África, y más recientemente el Sahel, por el impacto que tiene para nuestra seguridad su proximidad geográfica, así como los intereses compartidos; y los Estados Unidos, que como potencia mundial ejerce una influencia y tiene un peso en las relaciones internacionales imposible de desdeñar.

Especial interés tiene el mencionar la importancia de la relación bilateral que establece la DD con los países del norte de África y Sahel, dada la peculiar idiosincrasia, recelos y dificultades históricas que estos países tienen a la hora de plasmar soluciones conjuntas en ámbitos multilaterales. Incluso en una iniciativa tan pragmática y funcional como es la Iniciativa 5+5, la relación bilateral ad-hoc, cara a cara, que se establece dentro de ella es esencial.

Finalmente, hay que señalar que tras las apelaciones hechas en la DDN 1/2004 y DDN 1/2008 a mejorar la Diplomacia de Defensa, era llegado el momento de plasmar todas las actuaciones bilaterales que desde Defensa se llevaban a cabo en un documento que contemplara objetivos, instrumentos y procedimientos para hacer más eficaz y rigurosa esa Diplomacia de Defensa y esa acción bilateral.

### 3. LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DIPLOMACIA DE DEFENSA

En julio de 2011 el Ministerio de Defensa de España se dotó, por primera vez, de un Plan de Diplomacia de Defensa (PDD) que cumplimentara tanto la DDN 1/2004, como la directriz t. de la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 para el ámbito Internacional que, como ya se ha mencionado, establecía: “Intensificar la diplomacia de defensa y la cooperación con los países vecinos y los de las áreas de interés estratégico de España...”

El plan se preparó en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pues el objetivo final del mismo no podía dejar de tener como referencia que son los intereses de España los que hay que preservar y desarrollar en el marco de la acción exterior del Estado. En este sentido, la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado declara expresamente que “Las Fuerzas Armadas son un pilar básico en la Acción Exterior del Estado, garantizan la seguridad y la defensa de España y promueven un entorno internacional de paz y seguridad”.<sup>124</sup>

El mandato de ambas DDNs se ratificó posteriormente en una directriz de la Directiva de Política de Defensa 1/2009, que exigía “desarrollar un Plan de Diplomacia de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que oriente la actuación bilateral del Ministerio de Defensa”, es decir, que sirviera de guía para todos los órganos de la Defensa en sus relaciones internacionales bilaterales.

Por otro lado y mediante Orden de 15 de julio de 2009, se creó la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa, responsable de garantizar en este departamento la coordinación interna de la actividad internacional, y entre cuyas funciones se recogía la de informar el Plan de Diplomacia de Defensa.

Era pues obvio el mandato y se daban todas las circunstancias para elaborar un Plan de Diplomacia de Defensa que ordenase este campo en todo el Departamento y que claramente reflejase la situación actual, así como la deseada en los próximos años.

Para la elaboración del Plan se tuvo muy en cuenta en su elaboración, además de la referida coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la coherencia, para compartir fines y objetivos, con la Estrategia Española de Seguridad, confeccionada paralelamente en el tiempo. Y todo ello con el apoyo del Estado Mayor de la Defensa (EMAD), Ejércitos, Armada y organismos directivos del departamento, incluyendo de forma muy concreta a la mencionada Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa, presidida por el Secretario General de Política de Defensa.

---

<sup>124</sup> Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del servicio Exterior del Estado. BOE. Núm. 74 de 26 de marzo de 2014.

Entre las consideraciones tenidas en cuenta, se detectó que la tradicional distribución del esfuerzo en Diplomacia de Defensa obedecía más a razones históricas, de afinidad cultural y vecindad geográfica, o de oportunidad en apoyo de algún interés temporal, que a una auténtica planificación integral.

Para evitar esa disfunción se focalizó el esfuerzo tanto por áreas geográficas, centrándose en especificar las diferentes actividades que se estaban llevando a cabo en relación a los países ubicados en las zonas identificadas de interés, como por prioridades operativas consecuencia de las operaciones en el exterior en las que participan las Fuerzas Armadas españolas, así como en los instrumentos a emplear, lógicamente utilizándolos en función de fines concretos y áreas geográficas en los que serían empleados.

Una vez aprobado por la Ministra de Defensa, se presentó públicamente el 21 de julio de 2011.<sup>125</sup>

#### 4. CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DEL PDD

Uno de los aspectos importantes del PDD es que en el mismo se establecen sus fines, en el contexto de la contribución de la Defensa a la acción general del Estado. Entre esos fines, unos se establecen en apoyo directo a la diplomacia tradicional (facilitando el marco jurídico adecuado para las relaciones bilaterales con el país, fomentando el sostenimiento de un diálogo regular y la cooperación o el apoyo a la industria de defensa en sus relaciones comerciales), otros desarrollando y ampliando el concepto de seguridad (estimulando la confianza y el entendimiento a nivel bilateral y multilateral o aportando firmeza para un orden global estable), y otros, en fin, encaminados a impulsar la prevención de los conflictos (apoyando a países que quieren consolidar la democracia y el Estado de Derecho).

---

125

Plan de Diplomacia de Defensa. Ministerio de Defensa. DIGERINS. 2011.

---

## Fines del plan de Diplomacia de Defensa

- Sostener un diálogo regular con aquellos países relevantes para la acción exterior del Estado sobre cuestiones bilaterales y multilaterales de interés mutuo en el ámbito de la defensa, fomentando el conocimiento, entendimiento y confianza recíprocos.
- Contribuir a instaurar y consolidar un orden global estable mediante la cooperación en materia de defensa con los países objeto de la acción exterior.
- Apoyar los esfuerzos de los países, en el ámbito de la defensa, para consolidar sus estructuras democráticas y de Estado de Derecho como medio de contribuir al control y prevención de los conflictos.
- Facilitar la consecución de un marco jurídico adecuado que ampare y regule el desarrollo en el ámbito de la defensa, de las relaciones bilaterales, del diálogo político y de la cooperación con las naciones que comparten con España lazos históricos y culturales.
- Apoyar a la industria Española en sus relaciones con los países de interés como medio de favorecer su capacidad tecnológica y comercial.

---

No menos relevantes son los principios de actuación de nuestra Diplomacia de Defensa que recoge el Plan: unidad de acción en política exterior; respeto a los acuerdos y compromisos adoptados en el seno de las organizaciones internacionales; integración y coordinación de esfuerzos; y eficacia y economía de medios.

El Plan pretende optimizar y racionalizar el esfuerzo y los recursos disponibles dedicados a las actividades de Diplomacia de Defensa en el ámbito del Ministerio, de modo que se ajusten a las prioridades de la Política de Defensa, y contribuyan, así, a la acción exterior del Estado. El enfoque del Plan de Diplomacia de Defensa se dirige a facilitar:

- La planificación y desarrollo de las acciones de Política de Defensa en el ámbito internacional.
- La preparación, negociación y propuesta de los tratados, acuerdos, convenios y conferencias internacionales de interés para la defensa nacional, en todos sus ámbitos y competencias, y en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

- El seguimiento y evaluación de la situación internacional, en el ámbito de la política de seguridad y defensa.

El objetivo genérico del Plan es lograr un alto grado de descentralización en la programación y ejecución de las actividades de Diplomacia de Defensa, de modo que el esfuerzo se debe dirigir a las áreas geográficas de interés estratégico prioritario.

---

### **Instrumentos del plan de Diplomacia de Defensa**

- Acuerdos de Cooperación.
- Representación e intercambios (Agregadurías de Defensa residentes en más de cuarenta países y acreditadas en casi un centenar).
- Visitas de autoridades, escalas de buques y aeronaves militares y visitas o despliegues de unidades militares.
- Cooperación en actividades de Reforma Sector de Seguridad (SSR).
- Colaboración en el fortalecimiento de capacidades, en el ámbito de la prevención y estabilización en área de crisis o conflicto.
- Cooperación en materia de Enseñanza Militar.
- Participación en ejercicios como parte de medidas para fomentar la confianza y transparencia con países de interés.
- Celebración de reuniones bilaterales en el ámbito industrial, operativo o de intercambio de información.
- Colaboración industrial y tecnológica.

---

Como objetivos principales del Plan de Diplomacia de Defensa se establecieron los siguientes:

- Identificar las actividades que realiza el Ministerio de Defensa al respecto, y los recursos que a ello se dedican.
- Coordinar los esfuerzos del Ministerio de Defensa en el ámbito de las relaciones bilaterales, buscando la eficacia y economía de medios.
- Evaluar permanentemente la situación de la Cooperación Internacional en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Uno de los aspectos más relevantes que se introdujeron para hacer que el PDD fuese una realidad y no se quedara en el ámbito de las declaraciones de intenciones, ha sido el confeccionar un programa de actividades con una perspectiva de dos años y que se informará anualmente. Esa información permite analizar las acciones llevadas a cabo o no, reorientar los esfuerzos en función de las prioridades reasignadas a la Diplomacia de Defensa, incrementar la coordinación y finalmente promover la transparencia de las actuaciones.

El seguimiento y coordinación del Plan tiene varios responsables. Así, la responsabilidad de revisión anual es de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL). Además, el Plan también tiene que contribuir al éxito de las misiones y ejercicios con participación de las FAS españolas, área cuya responsabilidad de actualización recae en el EMAD. Por fin, debe facilitar la cooperación industrial y tecnológica mediante el análisis de las prioridades, algo que llevará a cabo la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), a partir de las prioridades geográficas establecidas por la anteriormente mencionada DIGENPOL.

Desde el punto de vista meramente funcional, la puesta en marcha de una aplicación informática de gestión denominada “Sistema de Apoyo a Diplomacia de Defensa” (SIADIDDEF), abierta a todos los organismos implicados en el desarrollo del Plan, también ha sido un elemento de gran importancia. Gracias a este útil instrumento las informaciones relevantes de cada actividad (organismo responsable, fechas de realización, presupuesto involucrado, etc.) se acotan y conocen, evitando repeticiones y ganando en eficiencia. La aplicación comenzó a funcionar en enero de 2012 y desde finales de 2013 tiene todas sus funcionalidades en marcha.

Finalmente, y dentro de esas características relevantes del PDD, hay que mencionar que con él se establecía por primera vez la intención de dotar de una base presupuestaria a la Diplomacia de Defensa. Como se recoge en el Plan, no se trata de “alterar las atribuciones de las diferentes autoridades en cuanto a administración de recursos, sino de permitir en lo posible el esfuerzo financiero que se está llevando por áreas geográficas, así como fines e instrumentos de Diplomacia de Defensa”.<sup>126</sup>

Para ello, se asignó a la Dirección General de Política de Defensa a partir del año 2014, una dotación presupuestaria específica, que si bien no demasiado significativa, permitía que los programas de actividades bianuales pudieran ser coordinados desde esa Dirección de forma que todos los organismos, EMAD, Ejércitos, Armada y organismos superiores del Ministerio, complementaran sus diferentes acciones y esfuerzos económicos de la mejor forma posible.

Si hubiera que hacer una referencia, a modo de resumen, de las novedades más relevantes del Plan de Diplomacia de Defensa, habría que destacar las siguientes:

---

126 Plan de Diplomacia de Defensa. Ministerio de Defensa. DIGERINS, 2011. Pág. 96.

- Hasta su promulgación, los elementos constitutivos de la DD nunca habían sido considerados con un enfoque global que incluyera todos sus fines, instrumentos y prioridades, de modo que los recursos disponibles pudieran ser aplicados del modo más eficiente.
- El PDD supone un compromiso de evaluación permanente de la situación de la cooperación internacional bilateral en Defensa, al introducir un programa bienal para supervisar las diversas actuaciones y reconducirlas en caso de necesidad.
- El soporte financiero mediante la creación de un Subprograma presupuestario específico para diferenciarlo del Subprograma General, dentro de la estructura de Programas del Presupuesto de gastos del Ministerio, con el fin de conseguir la consolidación de las partidas presupuestarias destinadas a las actividades del PDD.

## 5. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PDD

Desde su aprobación, y teniendo en cuenta la evolución del escenario geoestratégico, el PDD ha ido reorientando el peso de sus actividades hacia unas determinadas áreas y países, al compás de la evolución de la situación política internacional y las crisis y conflictos que han afectado a España.

En efecto, nuestro país tanto por su posición geográfica, como por su condición de país enmarcado en la civilización y cultura occidentales, solidario con la defensa de unos valores compartidos y fiel cumplidor de sus compromisos en materia de seguridad y búsqueda de la paz, se ha convertido en un proveedor de seguridad y a ello ha contribuido de forma muy significativa la Diplomacia de Defensa y su plan ejecutor.

En este sentido, y para hacer frente a las crisis que han surgido de forma constante en estos inicios del siglo XXI, los despliegues en operaciones de mantenimiento de la Paz en las que España ha decidido contribuir, han sido uno de los elementos que han obligado a incrementar las relaciones bilaterales con ciertos países y, para ello, la DD ha contribuido con acciones orientadas al apoyo de las participaciones de las Fuerzas Armadas en aquellas operaciones.

Como ejemplo de ello, y tomando como caso el de Afganistán, puede mencionarse la creación de la Agregaduría de Defensa en Kabul, o la consolidación del Curso para Oficiales Superiores Afganos, anual e iniciado en 2007 como actividad específica de cooperación en la enseñanza militar con ese país y en el que unos veinticinco Oficiales Generales y Coroneles de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad de ese país reciben, durante varias semanas, información en los planos estratégico, orgánico, técnico-industrial y de diseño de políticas de defensa.

Afganistán, y también el Líbano, han sido las piedras de toque de la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC), la “cara amable” de la fuerza desplegada en operaciones, que persigue conseguir el apoyo necesario para cumplir con las misiones que encarga el Gobierno de la nación mediante la coordinación y la cooperación con el entorno civil presente en la zona (ONGs, autoridades locales, la propia Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, etc.). Esta colaboración se ha materializado en unas donaciones para impulsar diversos proyectos en los últimos diez años por un importe superior a los trescientos cincuenta millones de euros.

Se menciona arriba un curso de los que se llevan a cabo en el marco de la Cooperación Internacional en la enseñanza militar, instrumento de gran calado dentro del PDD. Muestra de la importancia que nuestra DD otorga a esas enseñanzas de Alto Nivel son, además del Curso de Oficiales Superiores Afganos, el Curso de Oficiales Superiores para países de la región Asia-Pacífico, que va por su cuarta edición, o el Curso de Oficiales Superiores para países del Norte de África y Oriente Medio, que en 2015 celebra su segunda edición. A ellos hay que añadir el Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, este en su decimocuarta edición y que es de largo el más antiguo de todos estos cursos que tienen lugar en el CESEDEN. En ellos, España invita a Oficiales Generales/Almirantes de una veintena de países designados, así como algunos Funcionarios Superiores de los Ministerios de Asuntos Exteriores e Interior. En dichos cursos los concurrentes extranjeros reciben una completa información a través de conferencias y exposiciones de muy alto nivel, y tienen la oportunidad de establecer relaciones con concurrentes españoles de similar categoría, además de conocer el funcionamiento y las estructuras de Seguridad, Defensa e industria militar de España. Esta actividad de formación de élites, en este caso entre altos cargos militares, es ejecutada por otros países de forma habitual como Estados Unidos, Francia o el Reino Unido.

El Programa de Cooperación Internacional de Enseñanza Militar no se limita, como es lógico, a los cursos mencionados más arriba. En él, los militares de aquellos países con los que España ha establecido Acuerdos, tras cumplimentar una serie de condiciones (dominio adecuado del idioma español, certificados médicos con exigencias generales y específicas para determinados cursos, etc.), se integran en alguno de los cursos ofertados e impartidos por EMAD, Ejércitos, Armada y organismos del Ministerio (Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, Dirección General de Armamento y Material, Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, Secretaría General Técnica y Unidad Militar de Emergencias). El programa se coordina anualmente entre la DIGENPOL y la DIGEREM y en el presente año 2015 se han ofertado hasta casi 80 cursos para más de 300 alumnos de un total de 63 países beneficiarios. Los alumnos cuentan con un Estatuto específico regulador de los aspectos jurídicos y normativos de su condición de alumnos. La inclusión en el programa se inicia, normalmente, por la petición del país o la oferta al mismo realizada en el marco de la Comisión Mixta correspondiente y tras el acuerdo, la gestión de los cursos se hace en coordinación entre las direcciones generales mencionadas.

La formación de militares extranjeros con la que España desarrolla la DD, contribuye al desarrollo y apoyo a la Reforma del Sector de la Seguridad en esos países, destacando en este sentido los cursos llevados a cabo en el Centro de Excelencia Contra Artefactos Explosivos Improvisados y los relativos a emergencias y catástrofes de la Unidad Militar de Emergencias. Al tiempo, se facilita el inicio de un diálogo regular con los mismos, gracias a las relaciones personales que se establecen en esos cursos, y al apoyo a nuestra industria de defensa, que también tiene la posibilidad de dar a conocer, formal e informalmente, sus capacidades científicas y tecnológicas, por no mencionar el soporte para la consolidación de estructuras de Defensa en aquellos países que hacen frente a amenazas a su seguridad como es el caso de Afganistán con el curso mencionado más arriba. En el marco del Programa de Cooperación se entregan becas a los alumnos que vienen a España y que dependen, en su cuantía, fundamentalmente de la capacidad económica del país y que pueden ir desde el abono del pago de los desplazamientos a España más una cantidad personal diaria (per diem), más la asistencia médico-sanitaria, o una combinación de alguna de esas medidas.

Otros focos del esfuerzo de la DD han estado marcados por la extensión de la amenaza terrorista fundamentalista y particularmente el terrorismo yihadista. Nuestro país es frontera Sur de Europa y lamentablemente ha sido directamente amenazado por ese imaginario yihadista reclamando la extensión de su influencia a Al-Ándalus. Por esto las acciones de DD han tenido un ámbito prioritario de actuación y han aumentado en países del Magreb, Sahel y Golfo de Guinea. A tal fin, se han reforzado las relaciones bilaterales con los países de interés de esta área geográfica, celebrándose Comisiones Mixtas con Marruecos, Argelia y Mauritania y ofreciéndose acuerdos de colaboración en materia de seguridad marítima a Gabón, Angola, Ghana y Senegal.

Importante criterio impulsor de la reciente Diplomacia de Defensa seguido por España y su Ministerio de Defensa ha sido el apoyo al desarrollo y expansión de la industria de defensa, particularmente con el foco puesto en la región de Asia-Pacífico. Teniendo en cuenta este objetivo y otros más generales de impulso a nuestra relación bilateral, se han creado nuevas Agregadurías de Defensa en India, Indonesia, Perú y Emiratos Árabes Unidos, además de acreditar a nuestros Agregados en otros países adicionales a los de su residencia oficial, como son Japón, Nueva Zelanda, Cabo Verde e Islandia. En la actualidad hay que destacar que han aumentado de 64 a 71 el número de países que han acreditado Agregados de Defensa, Militares, Navales y Aéreos en España, llegando a un total de 101 el número de estos. Por parte de España, tenemos un total de 65 Agregados y Adjuntos, residentes en 40 países y que están acreditados en un total de 97 estados. Hay que señalar que la acreditación en un país en el que no se reside plantea dificultades y restringe la eficacia del Agregado al exigir frecuentes desplazamientos, que las restricciones económicas en tiempos de crisis limitan y reducen.

En relación con la figura del Agregado de Defensa, representante del Ministerio, o de los Agregados específicos que puedan existir acreditados como Militares, Navales o

Aéreos, representantes de sus respectivas fuerzas, se significa que cumplen una función decisiva en la Diplomacia de Defensa. Su conocimiento, no solo técnico, sino de organizaciones, medios y capacidades de las Fuerzas Armadas de los países donde están acreditados, así como también de la cultura y las sociedades de esas Naciones, resulta necesario para promover cualquier tipo de cooperación. Encuadrados orgánicamente en la Misión Diplomática de España en el país extranjero bajo la dependencia jerárquica del Embajador, le prestan asesoramiento y apoyo técnico y asisten a éste y a la Misión en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de su dependencia orgánica y funcional del Secretario General de Política de Defensa a través del Director General de Política de Defensa, a quien corresponde la organización interna de la consejería y su dotación presupuestaria, todo ello en virtud de la vigente Ley de Acción Exterior y normativa específica de Defensa. Las relaciones oficiales y personales que establecen los Agregados permiten una línea directa de comunicación con organismos y centros oficiales, incrementando la eficiencia de los contactos y facilitando informaciones de primera mano, imprescindibles en toda relación bilateral.

El PDD recoge las visitas de Alto Nivel como un instrumento para promover y estrechar relaciones en el marco del diálogo político y estratégico. Entre ellas, las del Ministro de Defensa, viajando o recibiendo a sus homólogos en España, además de las de otras Autoridades superiores del Ministerio, tienen una gran relevancia. Desde la implantación del PDD se puede apreciar como los contactos del Ministro se han incrementado en determinados países de la región de Asia-Pacífico (Australia, India, Indonesia, Malasia), como del Norte de África y Oriente Medio (Arabia Saudí, Argelia, Catar, Egipto, Marruecos, Omán, Turquía).

Otros instrumentos de la DD son los Acuerdos de Cooperación. Con ellos la cooperación bilateral tiene el soporte jurídico y político imprescindible para su desarrollo. Regulados en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, la práctica convencional en materia de Defensa se ha ido haciendo cada vez más intensa, compleja y fértil, y ha conocido un desarrollo que la ha colocado en una situación que poco tiene ya que ver con la existente unos cuantos años atrás. Desde el año 2012 se han firmado 12 nuevos Acuerdos de Cooperación en Materia de Defensa con Arabia Saudí, Australia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Kazajstán, India, Indonesia, Japón, México (Secretarías de Defensa Nacional y de la Marina), Omán y Uruguay, y está pendiente de ser firmado próximamente el acuerdo con Azerbaiyán.

Aunque las reuniones bilaterales pueden ser de diverso tipo, desde las de Alto Nivel a las de Estados Mayores o las de simples expertos técnicos, constituyen un instrumento esencial en el PDD las denominadas Comisiones Mixtas (COMMIX). En ellas, las partes del Acuerdo acuden para realizar el control y seguimiento de las actuaciones para conseguir los fines previstos. Se materializan en reuniones bilaterales que se celebran con una periodicidad establecida y en las que se suele firmar un Programa de Cooperación Bilateral (PCB), donde se recogen las actividades a

ejecutar. Estas Comisiones Mixtas son reuniones de delegaciones de España y el país implicado, presididas por diferentes Autoridades según el nivel aconsejable en cada momento, aunque lo más habitual sea la presidencia del DIGENPOL o el Subdirector General de Planes y Relaciones Internacionales de esa Dirección General. Aunque las COMMIX tienen una estructura variable en función de la naturaleza y características de las actividades a desarrollar con el otro país, se suelen dividir en tres grandes áreas: la cooperación política, la cooperación industrial y la cooperación militar, asistiendo, en consecuencia, representantes de la DIGENPOL, la Dirección General de Armamento y Material y el Estado Mayor Conjunto. Las COMMIX se celebran anual, bianualmente o ad-hoc, cuando las circunstancias lo recomiendan, y en ellas el resultado más pragmático es la aprobación del Plan de Cooperación Bilateral, que recoge las diversas acciones a realizar en ambos países y que constituye la base práctica de actividades de DD que se planean ejecutar. Una crítica que se puede plantear es que casi siempre, o muy a menudo, los deseos de cooperación van más allá de las realidades posibles a ejecutar, y aunque varían los resultados mucho de un país a otro, el porcentaje de actividades ejecutadas no llega casi nunca al 100% de las previstas, retrasándose o incluso cancelándose parte de las inicialmente previstas. En cualquier caso, hay que destacar que en el marco del Plan se han realizado durante los últimos cuatro años más de mil seiscientos actividades bilaterales, que incluyen una cuarentena de Comisiones Mixtas y Reuniones de Alto Nivel.

Resulta conveniente analizar la Diplomacia de Defensa con los países occidentales aliados y amigos, puesto que con todos ellos, y salvo contadas excepciones (Polonia), la DD ha reducido significativamente sus actividades. En particular, con los del este de Europa antes de su incorporación los últimos años a la OTAN y la Unión Europea, se mantenía una fluida cooperación bilateral que se ha reducido enormemente. La razón para esa disminución de la DD ha sido precisamente que la relación actual que se lleva a cabo en el ámbito multilateral es la que ha asumido los contactos que las FAS de España mantenían bilateralmente con esos países. La cooperación en enseñanza, acuerdos, ejercicios, o el fortalecimiento de capacidades, actividades todas ellas que se llevaban a cabo bilateralmente, son tareas tradicionales de la DD que ahora se llevan a cabo en el seno de las mencionadas organizaciones multilaterales de seguridad y defensa.

Por supuesto, se mantiene una importante relación bilateral, sobre todo de alto nivel, con los países vecinos con los que mantenemos una relación estratégica, como Portugal (reuniones bilaterales en el Consejo Hispano-Luso de Seguridad y Defensa), Francia (mediante el Consejo Hispano-Francés de Defensa y Seguridad) e incluso con Italia mediante la celebración de reuniones sectoriales de Defensa en las Cumbres al más alto nivel político entre ambos países.

Se ha mencionado la importancia histórica y la necesidad de mantener una relación bilateral con la potencia hegemónica de nuestro mundo occidental. Nuestra Diplomacia de Defensa con los EEUU. busca equilibrio y solidez. Equilibrio a través de acciones

cooperativas en las que nuestro país aporte valor estratégico en la proyección de seguridad y búsqueda de la paz en zonas de conflicto. Ello se hace visible en las reuniones de Alto Nivel que se celebran regularmente en el marco del Comité Bilateral de Alto Nivel Hispano-norteamericano. Además, y sobre la base del Convenio de Cooperación para la Defensa y los tres subsiguientes Protocolos firmados, el incremento de tropas americanas en las Bases españolas de Rota y Morón y el despliegue de destructores en el proyecto de la OTAN para reforzar las capacidades defensivas ante la amenaza de misiles balísticos, son muestras remarcables de actividades eficientes de Diplomacia de Defensa que impulsan el cumplimiento de objetivos bilaterales con EEUU. en nuestra política de Defensa.

En cuanto a Iberoamérica, España sigue mostrando su solidaridad y apoyo a las naciones de ese continente, para el que somos el nexo natural entre las dos orillas del Océano Atlántico. La DD con estos países ha tenido un importante instrumento en los medios puestos a disposición de algunos países (Chile, Colombia, México y Perú) en el ámbito de la Reforma del Sector de la Seguridad, proporcionándoles informaciones relacionadas con la modernización o actualización en algún aspecto de sus Fuerzas Armadas. También se han firmado Acuerdos de Cooperación en Materia de Defensa con Uruguay y México, y se han realizado Comisiones Mixtas con Brasil, Chile, México, Perú, Colombia y Ecuador.

Las visitas de Autoridades se han revelado como otro importante instrumento de la DD. En los últimos años, y por poner un ejemplo relevante, el Ministro de Defensa ha recibido en visita oficial a España a dos diferentes Secretarios de Defensa de los EEUU., además de Ministros de Defensa de diferentes países de todos los continentes. Sin duda, estas relaciones abren las puertas a nuevas posibilidades de cooperación en todos los campos y necesitan ser aprovechadas dándoles continuidad y permeando a los diferentes niveles en que deben ser ejecutadas.

Además de las visitas arriba indicadas, hay otras actividades más operativas, como las visitas a países extranjeros de buques de la Armada o las Patrullas Acrobáticas del Ejército del Aire, que contribuyen a reforzar nuestras relaciones bilaterales. En esta línea los ejercicios conjuntos realizados por fuerzas militares de ambos países, particularmente en países del Magreb, Sahel y Golfo de Guinea, o el intercambio de personal militar también son instrumentos eficaces de la DD que contribuyen a la mejora de las capacidades operativas desarrollando el concepto de Seguridad Cooperativa desde la perspectiva bilateral.

El Estado Mayor de la Defensa, los Ejércitos, la Armada y resto de organismos superiores y directivos del Ministerio de Defensa, ejercen actividades dentro del PDD, cada uno de ellos en base a sus atribuciones y recursos asignados. Al realizar una distribución del esfuerzo llevado a cabo en las diferentes áreas geográficas, resulta significativo, y en línea con las prioridades establecidas, que hasta 2014 han sido las regiones del Magreb y Oriente Medio aquellas en las que se han realizado casi la mitad de las actividades de DD, seguido por Iberoamérica y la zona conjunta de Europa

y Norte América, mientras que hasta ese momento el Sahel o el Golfo de Guinea ocupaban un reducido porcentaje del esfuerzo de la DD, que en este año 2015 se está intentando corregir.

Importante objetivo del PDD ha sido el establecimiento de un soporte financiero para consolidar las actividades de DD y que está a disposición de la DIGENPOL. Aunque solo ha tenido asignación presupuestaria en los ejercicios de 2014 y 2015, este paso ha sido muy positivo. Sin embargo, aún habrá que desarrollar más esfuerzos en la coordinación y establecimiento de prioridades, a partir del hecho de que la DD es ejercida por la diversidad de actores mencionados y es la finalidad de todos cumplir los objetivos comunes de la política de defensa.

La aplicación SIADIDEF, mencionada anteriormente, ayuda en el esfuerzo por obtener una mayor visibilidad de las diferentes actividades de DD, organismos ejecutores (que tras haberse comprometido a ejecutarlas son los que las sufragan) y optimización de los recursos y la coordinación de la actividad internacional, aunque habrá que perseverar en esa línea.

## 6. CONCLUSIONES

La Diplomacia de Defensa en España se ha convertido en una realidad de creciente eficacia en el impulso al cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo a la acción exterior.

Responde a los siete principios que la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado recoge como rectores de la Acción Exterior del Estado en general: unidad de acción en el exterior; lealtad institucional y coordinación; planificación; eficiencia; eficacia y especialización; transparencia; y servicio al interés general.

La DD contribuye en estos momentos de forma evidente al impulso dado a las relaciones bilaterales desde el Ministerio de Defensa y en relación con los objetivos de la política de Defensa. El impulso a los países considerados prioritarios y de interés, tanto con visitas de Alto Nivel a las que se da continuidad con reuniones más técnicas, como con la cooperación a través de los diversos instrumentos de la DD analizados en este trabajo.

En la actualidad se puede considerar que existe un mejor enfoque del esfuerzo que se realiza, así como un mayor conocimiento de los recursos empleados en las relaciones bilaterales de Defensa, al tiempo que ha aumentado la coordinación para una mejor defensa de los diversos intereses a proteger, desde los estratégicos para la mejor Seguridad y Defensa de España, hasta los industriales, en apoyo a un sector en el que nuestro país tiene unas capacidades tecnológicas y humanas nada despreciables.

En un plano más interno, el incremento de la visibilidad sobre las actividades que realizan los Ejércitos y la Armada es otro de los aspectos positivos que el Plan de Diplomacia de Defensa ha puesto de relieve.

Para conseguir esos resultados, la puesta en marcha del PDD de 2011, gracias a elementos como la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa, la aplicación informática del Sistema de Apoyo a la Diplomacia de Defensa, o la creación de una dotación económico-presupuestaria específica para DD, con el Subprograma del PDD puesto a disposición de la DIGENPOL ha sido determinante. En relación con este último aspecto hay que reiterar que son varios los organismos con créditos asignados para realizar actividades que contribuyen al desarrollo del PDD. No hay un uso centralizado de los mismos, sino un intento de conocimiento y coordinación para lograr una mayor optimización de los mismos.

El balance global en estos momentos se puede considerar positivo, si bien persisten aspectos en los que habrá que profundizar y lograr mejorar las sinergias. Así, la coordinación ejercida desde la Secretaria General de Política de Defensa con todos los actores implicados, en especial los Ejércitos y la Armada, puede y debe incrementarse a fin de lograr la mejor interacción en la defensa y promoción de los diversos intereses, estratégicos y operativos.

Se ha logrado que la relación con EEUU. esté en unos magníficos niveles que permiten a nuestro país plantear iniciativas tanto al nivel bilateral como multilateral. De particular relevancia ha sido la mejora de las condiciones de cooperación militar, y por tanto de seguridad, con los países de la cuenca mediterránea: Marruecos, Argelia, Túnez y Mauritania.

En Iberoamérica, el viaje por primera vez de un Ministro de Defensa de España a México, generó diferentes proyectos de colaboración militar y esa intensificación general de las actividades de DD en Iberoamérica ha permitido que nuestro país se convierta en observador en la reunión de Ministros de Defensa de las Américas y en las reuniones de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de Tierra.

En relación con los países de la región de Asia-Pacífico, la cooperación de la defensa se ha materializado de nuevo en la realización de primeras visitas de un Ministro de Defensa español a la India, Japón o Australia, además de los primeros cursos destinados a Oficiales Superiores de la región.

Sin embargo, persisten esfuerzos que habrá que mantener, como la mejora en el requerimiento de los recursos económicos invertidos por cada organismo, así como lograr una mejor explotación y seguimiento de determinadas actividades, desde su inicio hasta su culminación, cumpliendo los objetivos perseguidos

Con todo ello, la Diplomacia de Defensa, uno de los núcleos de la actividad internacional del Ministerio, ocupa dentro de la política de Defensa que se lleva a cabo, un papel relevante acorde con el firme compromiso con los valores fundamentales

que inspiran las relaciones dentro de la comunidad internacional, muy en especial, los valores de la dignidad humana, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la solidaridad. De esa forma, las Fuerzas Armadas, mediante el conjunto de actividades que desarrollan en el ámbito de sus relaciones bilaterales a través de las actividades de Diplomacia de Defensa, promueven activamente, en el respeto al Derecho Internacional, la búsqueda de la paz y la seguridad, y la defensa de los intereses de España.

## CAPÍTULO IV

### LA PRESENCIA MILITAR EN LA RED POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

*Pedro Sánchez Herráez*

*Teniente Coronel de Infantería. Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

#### **Resumen**

España, una de las naciones más antiguas del mundo, ha estado siempre integrada en el concierto mundial, por vocación y por condición; plena de capacidades y potencialidades, sigue siendo una parte importante del mundo y su acción exterior contribuye a mantener su presencia y representatividad global.

Dicha acción exterior, inspirada en unos principios que son los de la propia sociedad española, se guía por unos principios rectores, que establecen unas prioridades y se materializan en unos objetivos, que, tal y como señala la Estrategia de Acción Exterior, pretenden, con carácter general, preservar y promover la paz de España y del mundo y promocionar los intereses de España.

Una de las herramientas clave de la acción exterior está constituida por su red de representaciones fuera de España, en las cuales las figuras del “Agregado” y del “Consejero de Defensa” constituyen un elemento clave de las mismas.

Por ello, se presenta la regulación, organización y funcionamiento de las Agregadurías de Defensa, así como su despliegue por el planeta y las últimas modificaciones al mismo, en función de los cambios que acontecen en el mundo.

#### **Palabras Clave**

España, Acción Exterior, Principios, Agregado, Defensa, Intereses.

### **Abstract**

*Spain, one of the oldest nations in the world, has always been built on the world stage, by vocation and condition; full of capacities and potentialities, remains an important part of the world and its external action helps maintain its overall presence and representation.*

*This external action, inspired by principles that are the ones of Spanish society, guided by principles, which establish priorities and are materialized in objectives that, as the External Action Strategy points out, pretend, in general, preserve and promote peace of Spain and the world and promote Spain's interests.*

*One of the key tools of external action is constituted by its network of offices outside Spain, in which the figures "Attaché" and "Defense Advisor" are a key element.*

*Therefore, regulation, organization and operation of the Defense Attaché Offices are shown, as well as its deployment around the globe and the latest modifications to it, in accordance with the changes taking place in the world.*

### **Key Words**

*Spain, Foreign Action, Principles, Attaché, Defense, Interests.*

## I INTRODUCCIÓN

### I.1. España, un país en el mundo

**E**spaña es un gran país; ubicada en una de las encrucijadas del planeta, constituye un milenario punto de paso y unión entre Europa y África, hecho que, sumado a una situación de encrucijada entre mares y océanos le confiere un carácter especial, una diversidad y riqueza cultural al más alto nivel e, igualmente, una Historia compleja, rica y plena.

España, una de las naciones más antiguas del mundo, ha estado siempre, de una forma u otra, integrada en el concierto mundial: bien por ser objeto de deseo por parte de potencias o países rivales, bien batallando contra ella o en ella, instrumentalizando, en ocasiones, los diferendos internos -que, como todos los pueblos, tienen las gentes de durante milenios viven juntas-, bien por formar parte de las naciones más poderosas del planeta o bien, y conviene recordarlo llenos de orgullo y satisfacción, por ser ese país en el que “no se ponía el sol”. España, con carácter general, ha sido un país decisivo para la Historia y el devenir de la Humanidad, y siempre –salvo, y quizás, alguna etapa muy puntual- ha estado integrada y presente, de uno u otro modo, a nivel internacional. España es, como señala el Rey Felipe VI, una “nación europea con raíces milenarias y vocación universal”.<sup>127</sup>

Y si esa ha sido la vocación y condición de España, en la actualidad, en un planeta equiparado a una aldea global al cual circunvalan permanente y a velocidad creciente flujos de personas, capital, ideas y recursos España ni puede ni pretende permanecer al margen de esa realidad.

Así mismo, la propia realidad de España y su posición en el mundo refrenda ese hecho: pese a haber sido muy duramente golpeados por la crisis económica, España<sup>128</sup> es la cuarta economía de la zona euro, la quinta de la Unión Europea y decimosegunda mundial por volumen de PIB (Producto Interior Bruto). Más del 60% de la facturación de las empresas cotizadas en el IBEX 35 –además de la de otras

---

127 *Discurso de S.M. El Rey Felipe VI en la ceremonia de los Premios Princesa de Asturias 2015.* Disponible en <http://www.fpa.es/es/sm-el-rey/discursos/discursos-2015.html>.

128 Los datos presentados en este epígrafe, salvo que se especifique lo contrario, se han extraído del siguiente documento: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *El posicionamiento de España. Claves de su liderazgo.* 2012. Disponible en [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/MarcaEsp/Documents/LIDERAZGO%2oMARCA%2oESPANA\\_ESP.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/MarcaEsp/Documents/LIDERAZGO%2oMARCA%2oESPANA_ESP.pdf).

muchas no contempladas en dicho índice<sup>129</sup> se genera fuera de nuestro país. Y España es, también, el décimo inversor mundial.

España muestra un claro liderazgo en determinados sectores estratégicos (algunos con clara y directa relación con Defensa); en cuestiones relacionadas con tecnologías de producción y gestión de la energía, especialmente en todo lo referente a energías renovables, el desarrollo tecnológico alcanzado y un amplio abanico de empresas punteras en este sector que realizan amplias inversiones en I+D, convierten a nuestro país en un referente en este sector.

Igualmente, en el sector de infraestructuras, España constituye un país líder en determinados campos: la construcción y gestión de infraestructuras para el transporte –baste recordar la terminal T2A del aeropuerto de Heathrow o la ampliación del Canal de Panamá- el poderoso desarrollo en infraestructuras ferroviarias y de alta velocidad -en la que España es un referente mundial, con la 2ª red de alta velocidad más extensa del planeta- que cuenta con un conjunto de empresas que participan en proyectos en más de 90 países por todo el mundo –la construcción de la línea de alta velocidad La Meca –Medina plasma perfectamente esta realidad-. Y, por menos conocido, pero no menos importante, también conviene recordar que, con relación a infraestructuras y sistemas aéreos espaciales, España, entre otras cuestiones, es la séptima potencia mundial en fabricación de satélites.

Así mismo, presenta un poderoso tejido empresarial y de conocimiento en tecnología naval –en los astilleros españoles se construyen barcos, en un mercado con una competencia feroz, para muchas de las naciones del planeta-, sector de automoción –pues, pese a la deslocalización, muchas empresas del sector tienen sus plantas de fabricación y montaje en España-, así como en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

El sector financiero, clave para un desarrollo armónico y sostenible del sistema económico, representa a España a nivel global, pues varios de los bancos más grandes del mundo son españoles.

La riqueza de nuestras capacidades, presencia y representatividad internacional no acaba aquí; en otros sectores España también constituye un referente mundial; baste recordar la presencia por todo el planeta de las empresas de distribución y de moda, el poderoso sector editorial (ocupa la cuarta posición en el ranking mundial) o la del que se ha dado en llamar “sector hábitat” - con relación a materiales de construcción y equipamiento de casas, iluminación, muebles, complementos de decoración y textil hogar- que materializan el 8º puesto en el ranking de nuestras exportaciones a países de todo el mundo.<sup>130</sup>

---

129 Bolsa de Madrid, *10 preguntas clave sobre el IBEX 35*. Disponible en <http://www.bolsamadrid.es/esp/indices/ibex/PreguntasClaveIbex35.aspx>.

130 *Análisis del comercio exterior del sector hábitat España y Región de Murcia 2012*. Disponible en

Más conocidas son nuestras fortalezas y el renombre a escala mundial del sector agroalimentario español, pues España es el primer exportador mundial de frutas y hortalizas, el segundo exportador mundial de vinos y el primer productor y exportador de aceite de oliva, contando con poderosas empresas en todo el sector (incluyendo a la primera compañía pesquera mundial). Igualmente, en el sector turismo, España constituye un referente de primer orden, pues es el primer destino mundial del turismo vacacional, el segundo país más visitado del mundo y cuenta, además de con potentes empresas en este sector, con la primera cadena hotelera vacacional mundial.

La calidad de vida de España es también reconocida -y admirada- en todo el planeta; además de una magnífica gastronomía, un riquísimo patrimonio cultural y una cosmovisión que permite realizar una buena simbiosis entre la seriedad y rigor en el trabajo y el disfrute pleno de la alegría de vivir, la existencia de un poderoso sector sanitario y de tecnologías de la salud, así como de tecnologías medioambientales, convierten a España, una vez más, en un referente en estos campos.

Por último, y no por ello menos importante, el español, idioma rico y vivo, la segunda lengua nativa más hablada del mundo, oficial en 22 países y con una fuerza creciente como segunda lengua a lo largo de todo el planeta.

España está en el mundo, es una parte importante del mundo y debe incrementar, por medio de su acción exterior, y en la medida de sus posibilidades, su presencia y representatividad en el todo el planeta.

## 1.2. La acción exterior de España

España, nuestra nación, inspira su acción exterior sobre la base de los principios que señala nuestra Constitución y del respeto y desarrollo del derecho internacional, en el pleno convencimiento que la manera en la que se conduce la política exterior de un país influye, de manera directa e inmediata, en los intereses, en la vida diaria y en la propia seguridad de sus ciudadanos.

Sobre esta visión, la Ley de Acción Exterior<sup>131</sup> establece unos principios rectores de la misma: unidad de acción, lealtad institucional y coordinación, planificación, eficiencia, eficacia y especialización, transparencia y servicio al interés general.

Con esas premisas se establecen una serie de prioridades para la acción exterior, en un mundo que cambia muy deprisa, mundo globalizado e interdependiente a una

---

[http://www.impulsoexterior.com/COMEX/servlet/MuestraArchivo?id=2\\_9073](http://www.impulsoexterior.com/COMEX/servlet/MuestraArchivo?id=2_9073).

131 BOE número 74, de 26 de marzo de 2014, Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la *Acción y del Servicio Exterior del Estado*. Disponible en [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3248](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3248).

escala nunca vista antes en la Historia, azotado por una crisis -económica, política y social- que ha puesto de manifiesto algunas de las vulnerabilidades, en todos los órdenes- económico, político, seguridad - del modelo global y de la que es necesario emerger fortalecidos para hacer frente a la nueva realidad y a las nuevas amenazas contra la paz y seguridad mundial.

Dichas prioridades, esquematizadas en un posterior documento, la Estrategia de Acción Exterior,<sup>132</sup> son las siguientes: coherencia, eficacia y transparencia de la acción exterior, promoción y proyección de nuestros valores e intereses, situar al ciudadano en el centro de la política exterior y proyectarnos globalmente como país avanzado. Y todas ellas, en mayor o menor grado, y de manera más o menos evidente, guardan una estrecha relación con defensa, con la paz y seguridad internacional.

De esta manera, desde mantener una adecuada y revisable red de representaciones en el ámbito de la defensa en el marco de la red político-diplomática<sup>133</sup> a promover y contribuir a construir un sistema de gobernanza global legítimo –como una de las maneras de evitar conflictos-, pasando por proteger la seguridad de todos los ciudadanos españoles y que España sea vista como un socio seguro y fiable, cumplidor de sus compromisos y alianzas; prioridades que tienen, y de manera ni exclusiva ni excluyente, un papel y componente significativo del área de Defensa.

Y estas prioridades, materializadas en objetivos por la citada Estrategia de Acción Exterior, se concretan en: mantener y promover la paz y seguridad internacionales; fomentar unas instituciones multilaterales fuertes y legítimas; promover el estado de derecho, los derechos fundamentales y las libertades públicas; luchar contra la pobreza y la solidaridad con los países en vías de desarrollo; defender el medio ambiente, proteger la biodiversidad y luchar contra el cambio climático; contribuir al control de armamentos; contribuir a la construcción de una Europa más integrada y legítima; fortalecer la Comunidad Iberoamericana de Naciones; preservar la seguridad de España y sus ciudadanos; asistir y proteger a los españoles en el exterior y promocionar los intereses económicos de España en el exterior.

---

132 Aprobada por el Consejo de Ministros el 26 de diciembre de 2014. Texto de la misma disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acci%C3%B3n%20exterior.pdf>.

133 Un listado con todas las embajadas y consulados de España en el mundo puede consultarse en Ministerio de Asuntos exteriores y Cooperación, Servicios al Ciudadano, *Embajadas y Consulados*. Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/serviciosalciudadano/paginas/embajadasconsulados.aspx>.

## 2. INTERESES NACIONALES, SEGURIDAD Y ACCIÓN EXTERIOR

Si bien el concepto de interés o intereses nacionales parecían sacados, en la era de la globalización, de los libros y análisis del pasado -por la falsa dicotomía planteada, en múltiples ocasiones, entre valores y principios por un lado e intereses por otro-, lo cierto es que el devenir de los acontecimientos va poniendo sobre la mesa la realidad y necesidad de ambos, de manera confluyente y cooperativa.

Sin pretender realizar un análisis geopolítico, ciertamente existen muchos más actores, además de los Estados-nación, con capacidades de actuación variables pero crecientes; pero no es menos cierto que los Estados continúan siendo las piezas clave del orden internacional, que son los sujetos jurídicos principales y que un orden internacional estable y seguro requiere de Estados estables y seguros -no en vano, los Estados fallidos constituyen una seria amenaza a la paz y seguridad internacional-.

Por otra parte, la existencia de principios y valores, per se, no está contrapuesta a la de intereses nacionales, antes bien, constituyen conceptos complementarios y mutuamente reforzantes; principios y valores compartidos permiten cooperar para alcanzar fines compartidos, principios y valores fueron los que alentaron a la creación de la Sociedad de Naciones y de la Organización de las Naciones Unidas<sup>134</sup> tras las dos guerras mundiales del siglo XX, y principios y valores han marcado y marcan límites a los Estados en y para la consecución de sus fines.

Estados seguros y estables, con principios y valores, posibilitan la construcción de un mundo mejor, permiten que la diplomacia haga su papel, y que la defensa, como un elemento básico de la seguridad, contribuya también al bien común. Y la defensa de esos intereses, cuando es guiada por los principios, constituye un ejercicio de responsabilidad con los ciudadanos del país y con la paz y seguridad internacional.

Por ello, y sin realizar un análisis relativo a lo que son intereses nacionales, su clasificación según importancia, contenido -en este sentido, la obra “Evolución del concepto de interés nacional”, donde se tratan, como intereses de España, los que afectan a la soberanía nacional, los que afectan a la vida y la seguridad de los españoles y los relacionados con la consecución de un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos, resulta muy interesante-<sup>135</sup> las propias prioridades

---

134 El preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas constituye un auténtico canto a ese propósito, si bien, ciertamente, en el recorrido de dicha Organización se alternan grandes éxitos -desde el nacimiento de las misiones de Paz al proceso de descolonización- con grandes fracasos e inoperancias, en gran parte debido a la necesidad de adaptar la Organización a los tiempos actuales. La carta y el preámbulo, cuya lectura se recomienda, puede consultarse en <http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>.

135 VVAA., *Evolución del concepto de interés nacional*, Centro Superior de Estudios de la Defensa

marcadas en la Ley de Acción Exterior y la regulación dimanada de los documentos de máximo nivel de nuestro país, comenzando por la propia Constitución, establecen una relación entre intereses y valores.

Si bien en el caso de España ha sido una constante, este hecho, la protección y refuerzo mutuo de intereses y valores se refleja de manera muy patente en la primera Estrategia de Seguridad Nacional, publicada en el año 2011 y que lleva por título: “Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos”,<sup>136</sup> documento del más alto nivel político en el que, por primera vez, se supera el modelo seguido hasta la fecha, en el cual los documentos tenían un marcado carácter departamental, para, con esta estrategia, ser mucho más inclusivos y abarcadores.<sup>137</sup>

Se continúa avanzando en ese camino, y en el año 2013 se publica la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>138</sup> con el subtítulo “Un proyecto compartido”; en la misma se adopta una concepción amplia y dinámica de la seguridad, contemplada y valorada como servicio público y como política de Estado.

En dicho documento se establecen 12 riesgos y amenazas a la seguridad nacional española -y no todos, como puede comprobarse, de índole “militar”-<sup>139</sup> y, en concordancia con ellos, también define 12 ámbitos prioritarios de actuación, objetivo principal a alcanzar y líneas de acción estratégicas que enmarcarán las respuestas y actuaciones concretas para contrarrestarlos, posibilitando de esta forma el empleo de todos los instrumentos nacionales españoles para lograr la protección de los intereses y los valores de España en un mundo globalizado.<sup>140</sup>

---

Nacional, Monografías del CESEDEN, número 115, Madrid, 2010. Disponible en [http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/115\\_EVOLUCION\\_DEL\\_CONCEPTO\\_DE\\_INTERES\\_NACIONAL.pdf](http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/115_EVOLUCION_DEL_CONCEPTO_DE_INTERES_NACIONAL.pdf).

<sup>136</sup> Disponible en la web: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/co6cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspañolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=co6cac0047612e998806cb6dc6329423>.

<sup>137</sup> Instituto Español de Estudios Estratégicos, Análisis compartido de la Estrategia Española de Seguridad “Una responsabilidad de todos”, Documento de Análisis 17/2011 de 26 de junio de 2011. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2011/DIEEEA17\\_2011EstrategiaEspañolaSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA17_2011EstrategiaEspañolaSeguridad.pdf).

<sup>138</sup> Gobierno de España, *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*, 2013. Disponible en [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf).

<sup>139</sup> Los enumera de la siguiente manera: conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, espionaje, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo, vulnerabilidad de los servicios críticos e infraestructuras esenciales.

<sup>140</sup> A este respecto, Mario Laborie Iglesias, *Seguridad nacional y estrategia. La protección de los intereses y valores de España en un mundo globalizado*, Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Escenarios Actuales. Año 18, diciembre número 3 2013, Santiago de Chile, 2013. Disponible en <http://>

Y la Estrategia de Acción Exterior previamente citada, perfectamente concordante con la Estrategia de Seguridad Nacional, constituye un elemento más para hacer frente a esos riesgos y amenazas y contribuye sustancialmente a lograr una respuesta coordinada y sinérgica frente a las mismas, en la misma manera que la Estrategia de Seguridad Nacional señala a la política exterior como uno de los campos prioritarios de actuación para preservar la seguridad de España y sus ciudadanos.<sup>141</sup>

Y una de las herramientas clave de la acción exterior de España está constituida por su red de representaciones en el exterior, en las que cerca de 6.000 personas trabajan al servicio de España y los españoles fuera de sus fronteras. Y, en esa estructura, se encuentra presente personal con cometidos específicamente relacionados con la seguridad y defensa.

### 3. AGREGADURÍAS Y CONSEJERÍAS DE DEFENSA

Para cumplimentar los cometidos relacionados con la Diplomacia de la Defensa, de manera tradicional y en el marco de la Política -con mayúsculas- y de las “Estrategias”- entendidas en el sentido abarcador de epígrafes anteriores- de un país, ha sido una pieza clave de la misma la figura del agregado.

El término agregado define<sup>142</sup> al miembro del personal diplomático de una embajada que tiene asignado una función específica (comercial, cultural, laboral, militar ). Suele ser funcionario de algún Ministerio distinto del de Asuntos Exteriores y Cooperación, por lo que, con carácter general, la referencia a la figura del agregado militar, o agregado de defensa, guarda relación con el responsable principal de cumplimentar los cometidos asignados relativos a los aspectos relacionados de manera más directa con las Fuerzas Armadas, con el Ministerio de Defensa y, en definitiva, con ciertos cuestiones más directamente relacionadas con la seguridad y defensa.

La terminología, dependencia, organización y estructura de agregados y agregadurías ha ido variando, en cierta medida, al compás de las reorganizaciones en el seno de

---

[www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/MLI\\_EjercitoChile\\_ESIM\\_Num.3\\_dic2013.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/MLI_EjercitoChile_ESIM_Num.3_dic2013.pdf).

141 Un buen análisis de esta cuestión puede encontrarse en Samuel Morales Morales, *Análisis de la Estrategia de Acción Exterior bajo la perspectiva de la Seguridad Nacional*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 19/2015 de 12 de febrero de 2015. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEO19-2015\\_EstrategiaAccionExterior\\_SamuelMorales.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO19-2015_EstrategiaAccionExterior_SamuelMorales.pdf).

142 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *Términos Diplomáticos, Agregado*. Disponible en la web: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Documents/T%c3%89RMINOS%20DIPLOM%c3%8rTICOS.pdf>.

la nación de sus Fuerzas Armadas y del Ministerio o Ministerios correspondiente,<sup>143</sup> de la mayor o menor presencia exterior de sus Fuerzas Armadas y del grado de transnacionalización de los asuntos relacionados con la seguridad y defensa.

Por ello, se van introduciendo modificaciones en la regulación de las agregadurías, en su organización y funcionamiento, en los cometidos de los agregados, en su dependencia todo ello en el marco de la acción exterior del Estado y de las directrices políticas impartidas por los diferentes gobiernos al respecto.

De esta manera, y sin pretender realizar un análisis profundo de las directrices políticas que origina cada uno de los nuevos cambios y reestructuraciones, si que se va a presentar, grosso modo, las modificaciones introducidas en la regulación, organización y funcionamiento de las agregadurías de defensa y de lo cometidos del agregado en los tiempos recientes, tomando como punto de partida el principio de la década de los años 90 del siglo pasado.

### 3.1. Agregadurías de Defensa (1990)

El 19 de junio de 1990 se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el Real Decreto 757, por el que se regulan las Agregadurías de Defensa,<sup>144</sup> norma que deroga la orden 29/1986 de 2 de abril, publicada en el Boletín Oficial de Defensa nº 70 (BOD) que hasta ese momento era la que regulaba las Agregadurías de Defensa, en un intento de incrementar la coordinación e integración de la acción del Ministerio de Defensa con el de Asuntos Exteriores.

En dicha norma (1990) se comienza señalando (Artículo 1) que en las misiones diplomáticas en las que se determine existirá una Agregaduría de Defensa, al frente de la cual habrá un miembro de las Fuerzas armadas que ejercerá las funciones de Agregado de Defensa, figura que, por otra parte, responde a una creciente presencia de las Fuerzas Armadas en el exterior.<sup>145</sup>

---

143 A modo de simple ejemplo, la creación del Ministerio de Defensa en el año 1977 (Real Decreto 1558/77 de 04 de julio) integrando al Ministerio del Ejército, de Marina y del Aire, que marca un paso significativo en la integración de estructuras, va introduciendo, lógica y paulatinamente, modificaciones en el despliegue en el exterior del personal que materializa la presencia y acción exterior de dichas estructuras.

144 BOE número 146, de 19 de junio de 1990, *Real Decreto 757/1990, de 15 de junio, por el que se regulan las Agregadurías de Defensa*, Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1990-13959](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1990-13959).

145 En el año 1989 se activa la Misión de Naciones Unidas en Centroamérica ONUCA, en la que España participa activamente y tiene un papel muy destacado. Desde ese momento, la presencia de tropas españolas en el exterior en misiones de paz no hace más que crecer. Y que dichas misiones se

Con relación a las funciones que ejercerán las Agregadurías en el ámbito de la política de defensa y militar, en el Artículo 2 se detallan las siguientes:

1. Asesorar al Jefe de la Misión Diplomática, informarle de las actividades que desarrolla la Agregaduría y colaborar a fomentar las relaciones con el Estado receptor, en el ámbito de la Defensa.
2. Proporcionar información abierta a las Autoridades directamente dependientes del Ministro de Defensa de las actividades o campos de interés que desarrollen, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.1 del Real Decreto 632/1987.<sup>146</sup>
3. Relacionarse con las Autoridades de Defensa del Estado receptor para solicitar la información que les sea requerida, y, cuando así se determine, para comunicar a dichas Autoridades las posiciones nacionales en materia de su competencia.
4. Mantener contactos con las organizaciones del Estado receptor y aquellas internacionales que tengan sede en el mismo, en relación con sus atribuciones
5. Prestar apoyo a las comisiones y actividades del Ministerio de Defensa que se llevan a efecto en el Estado receptor.

Tras estas referencias, en el resto de artículos del Real Decreto se detallan y concretan cuestiones diversas relacionadas con dependencias de las agregadurías, estructura de las mismas, actividades informativas, nombramiento de agregados y demás cuestiones que, siendo todas de interés y teniendo alguna de ellas un grado obvio de transcendencia en el papel de la diplomacia de la defensa y de las Fuerzas Armadas en la acción exterior del Estado, no procede, dada la estructura del presente Cuaderno de Estrategia, tratar en este capítulo.

---

enmarcan en el ámbito de la acción exterior del Estado queda patente observando cómo las mismas son citadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/OperacionesDeMantenimientoDeLaPaz.aspx>.

146 En dicho epígrafe se señala: “*Las comunicaciones entre las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes o Delegaciones y los órganos de la Administración Central se canalizarán a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. No obstante, por razones de celeridad y eficacia en la gestión, las Consejerías y Agregadurías sectoriales podrán comunicarse directamente con los Departamentos Ministeriales de los que dependan funcionalmente, o con los competentes en la materia de que se trate, y éstos con aquéllas, debiendo en tales casos trasladarse simultáneamente la comunicación de que se trate al Jefe de la Misión Diplomática, de la Representación Permanente o Delegación*”. BOE, Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, *sobre organización de la Administración del Estado en el exterior*. Disponible en [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1987-11917](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1987-11917).

### 3.2. De las Agregadurías a las Consejerías (2002)

Poco más de una década después, en el año 2002, se genera una nueva normativa<sup>147</sup> que introduce modificaciones en diversas cuestiones relativas a las Agregadurías de Defensa.

En la misma, como argumentos para dicha modificaciones, se señala que la participación activa de las Fuerzas Armadas en misiones en el exterior, la integración plena de España en organizaciones internacionales de seguridad y defensa y la asunción del compromiso por parte de España de contribuir de manera activa al mantenimiento y preservación de la paz generan reformas en la estructura básica del Ministerio de Defensa.<sup>148</sup> reformas que tienen impacto en las Agregadurías de Defensa, más allá del simple cambio de nomenclatura. De esta manera, se indica que en lugar del término “Agregaduría de Defensa” y “Agregado de Defensa” se empleará el de “Consejería de Defensa” y Consejero de Defensa, si bien se continúa señalando (Artículo 1 del citado Real Decreto) que, en las misiones diplomáticas bilaterales, se podrá utilizar también la denominación de “Agregados de Defensa”, acorde con la práctica diplomática tradicional.

Así mismo, y de manera consecuente con la mayor presencia de España en foros internacionales, se incluye la figura del Consejero de Defensa en las Representaciones Permanentes de España ante Organizaciones Internacionales cuyo ámbito de actuación se encuentre directamente relacionado con las competencias del Ministerio de Defensa, a efectos desempeñar, bajo dependencia del Embajador Representante Permanente, las funciones de representación pertinentes (Artículo 2).

Con relación a las funciones a desempeñar, éstas quedan redactadas de la siguiente manera (Artículo 4):

- a) Asesorar al Jefe de la Misión Diplomática o de la Representación Permanente, informarle de las actividades que desarrolla la Consejería y colaborar en el fomento de las relaciones con el Estado receptor o con la Organización internacional.

147 BOE número 215, de 7 de septiembre de 2002, *Real Decreto 916/2002, de 6 de septiembre, por el que se regulan las Consejerías de Defensa*. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-17525# analisis](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-17525# analisis).

148 Entre otras, la creación de la Secretaría General de Política de Defensa, cuya una de sus funciones será (Artículo 19 bis punto 2 b) “dirigir los aspectos internacionales de la política de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y sin perjuicio del principio de unidad de acción exterior del Estado”. Ministerio de Administraciones Públicas, *Real Decreto 64/2001, de 26 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, modificado por el Real Decreto 76/2000, de 21 de enero*. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2001/01/27/pdfs/A03495-03499.pdf>.

- b) Proporcionar información, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.1 del Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, a los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa, sobre las actividades o campos de interés que desarrollen, en el ámbito correspondiente de sus competencias, sin perjuicio de la oportuna coordinación que corresponda a la Secretaría General de Política de Defensa.
- c) Relacionarse con las autoridades de Defensa del Estado receptor o de las Organizaciones internacionales ante las que se esté acreditado, para solicitar información, y para comunicarles las posiciones nacionales en materia de su competencia, cuando lo consideren necesario o así se determine por las autoridades de quienes dependan.
- d) Prestar apoyo a las iniciativas y actividades de todos los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa en el Estado receptor o en el Organismo internacional.
- e) Apoyar en todo lo necesario a las distintas delegaciones o misiones militares españolas enviadas al país de acreditación para cuestiones sectoriales del Departamento.

En el resto de artículos se atiende a otras consideraciones -cuya valoración, como se ha señalado, no corresponden al presente capítulo-: actividades informativas, organización, capacidad de nombramiento y cese de los Consejeros, así como en la Disposición Adicional Tercera se hace mención expresa a que “la implantación y posterior desarrollo del presente Real Decreto no podrá suponer incremento de plantilla ni del gasto público”.

Posteriormente, en marzo de 2003, se publicará la Orden DEF/769/2003,<sup>149</sup> en la que se recogerá la nueva organización y funcionamiento de las Consejerías de Defensa.

### 3.3. Agregadurías y Consejerías (2005)

Tras los cambios introducidos en el año 2002 y 2003, en el año 2005, por medio de un Real Decreto<sup>150</sup> se aborda una nueva regulación de las Consejerías de Defensa para integrar de manera más adecuada las diferentes funciones que realizan, pretendiendo, entre otras cuestiones, una mejor coordinación y una administración más eficiente de los recursos humanos y materiales disponibles.

---

<sup>149</sup> ORDEN DEF/769/2003, de 25 de marzo, *sobre organización y funcionamiento de las Consejerías de Defensa*. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-6930](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-6930).

<sup>150</sup> BOE número 211 de 03 de septiembre de 2005, *Real Decreto 959/2005, de 29 de julio, por el que se regulan las Agregadurías de Defensa*. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-14837](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-14837).

Así mismo, se establece en dicho Real Decreto que las competencias derivadas de la dependencia orgánica y funcional atribuidas con anterioridad a la Secretaría General de Política de Defensa pasan a ser ejercidas por la Dirección General de Política de Defensa (Artículo 2), pues se señala que, para el cumplimiento de la planificación y desarrollo de las acciones de la política de defensa en el ámbito internacional -asignadas a dicha Dirección- las Agregadurías de Defensa constituyen instrumentos de gran valor.

También se señala expresamente la recuperación del término “Agregado”, en línea con el resto de naciones aliadas y con la tradición militar y diplomática, reservando el de “Consejero de Defensa” para su empleo en las Representaciones Permanentes ante los organismos internacionales de los que España forma parte, pues en dicho ámbito éste es el término tradicional para designar a los representantes sectoriales del ámbito de la defensa.

Con relación a las funciones a desempeñar por los Agregados de Defensa, en el Artículo 4 se señala lo siguiente:

- a) Apoyar y asesorar al Jefe de la Misión Diplomática, al que mantendrán permanentemente informado de las actividades que desarrollen, y colaborar en el fomento de las relaciones con el Estado receptor.
- b) Proporcionar información, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.1 del Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior, a los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa, sobre las actividades o campos de interés que desarrollen, en el ámbito correspondiente de sus competencias, todo ello con independencia de la oportuna coordinación que corresponda a la Dirección General de Política de Defensa.
- c) Relacionarse con las autoridades de defensa del Estado receptor ante las que se esté acreditado, para solicitar información, y para comunicarles las posiciones nacionales en materia de su competencia, cuando lo consideren necesario o así se determine por las autoridades de quienes dependan.
- d) Prestar apoyo a las iniciativas y actividades del Ministerio de Defensa en el Estado receptor.
- e) Apoyar en todo lo necesario a las distintas delegaciones o misiones militares españolas enviadas al país de acreditación para cuestiones sectoriales del departamento.

Además de los habituales artículos relativos a actividades informativas de los Agregados, organización de las Agregadurías y nombramiento, acreditación y cese de los agregados, se hace mención específica y diferenciada (disposición adicional primera) de los Consejeros de Defensa en las representaciones permanentes de España ante organizaciones internacionales, así como, en la disposición adicional segunda,

relativa a las oficinas técnicas militares en el extranjero, se señala el encuadramiento, en la Agregaduría de Defensa de los Estados Unidos de América, de la Misión de la Marina Española (MISMARES) y la Oficina Técnica del Ejército del Aire (TLMO) en dicho país -reiterando, en ambos casos, lo expresado en la normativa anterior-, así como también se señala, en lo que constituye una constante, que la aplicación de este Real Decreto se realizará sin aumento del coste de funcionamiento de las Agregadurías de Defensa y no supondrá incremento del gasto público.

En el año 2007 se publica una nueva Orden,<sup>151</sup> documento que incide en mayor medida sobre la organización y funcionamiento de las Agregadurías de Defensa, matizando una serie de cuestiones sobre estos aspectos y que deroga el documento anterior, la Orden DEF/769/2003, que versaba sobre estas cuestiones y que mantenía la denominación “Consejeros” tanto para “Consejeros” como “Agregados”.

De esta manera, y recogiendo los elementos más significativos -y no todos suponiendo un cambio sustancial respecto a la normativa anterior- en su punto Tercero. Estructura y composición, detalla aspectos relacionados con la jefatura de la Agregaduría, que, señala, será ejercida por el Agregado de Defensa, del cual depende orgánicamente todo el personal de la misma, señalando además que, cuando las necesidades lo requieran y así se decida, el Agregado podrá estar asistido por un Agregado Adjunto de Defensa, así como por Agregados específicos asignados a áreas específicas -Agregado Militar, Naval, Aéreo o Financiero y de Armamento.<sup>152</sup>

Detalla expresamente, en ese mismo punto, la dependencia de las Oficinas Técnicas Militares en el extranjero (las ya mencionadas MISMARES y TLMO) de la Agregaduría de Defensa correspondiente, sin perjuicio de las relaciones de coordinación y funcionales con sus respectivos ejércitos, así como del Órgano de Apoyo, la entidad administrativa auxiliar del Agregado de Defensa, con dependencia directa de su persona.

Igualmente se recoge también la figura del Consejero de Defensa, que se indica podrá existir en las representaciones Permanentes de España ante organizaciones internacionales cuyos objetivos o ámbito de actuación estén directamente relacionados con el Ministerio de Defensa, señalando así mismo que el Consejero podrá contar con

---

151 BOE número 77, de 30 de marzo de 2007, ORDEN DEF/783/2007, de 22 de marzo, sobre *organización y funcionamiento de las Agregadurías de Defensa*. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-6722](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-6722).

152 El epígrafe b) del punto tercero de la ORDEN DEF/783/2007 de 22 de marzo señala: “*Las Áreas Específicas estarán asignadas a los Agregados Específicos que, en el caso de constituirse, recibirán la denominación de Agregado Militar, si atiende al ámbito de las competencias del Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra; Agregado Naval, si atiende al ámbito de las competencias del Jefe de Estado Mayor de la Armada; Agregado Aéreo, si atiende al ámbito de las competencias del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire; y, Agregado Financiero y de Armamento, si atiende al ámbito de las competencias del Secretario de Estado de Defensa. En las Agregadurías donde exista un Agregado Adjunto de Defensa, éste sería también el Agregado específico del Ejército a que pertenezca*”.

los Consejeros Adjuntos de Defensa que se estimen necesarios y estar asistido por un Órgano de Apoyo, reiterando y reforzando la directriz relativa a que estos Consejeros se rigen por una regulación similar a la existente para las Agregadurías de Defensa, con las modificaciones pertinentes adaptadas a la tipología e la organización y normativa específica de la Representación en cuestión.

Se continúa, en aras de detallar en mayor medida la organización y funcionamiento, cuestiones tales como dependencias, nombramiento y cese, acreditaciones, requisitos de los candidatos, plazo de permanencia, formación y no es sino hasta el apartado decimotercero que se relacionan las funciones de Agregados y Consejeros, y además con ese preciso nombre, haciendo referencia a que dichas funciones son las recogidas en el artículo 4 del Real Decreto 959/2005 de 25 de julio -ya reflejado en páginas previas-.

Además, añade que el Agregado de Defensa, tal y como señala el artículo 6 del Real Decreto antes citado, dirigirá y coordinará la actividad del Agregado Adjunto de Defensa, de los Agregados Específicos, de las Oficinas Técnicas Militares y de los órganos de apoyo, siendo este extremo de aplicación también al Consejero de Defensa en las Representaciones Permanentes, pues éste dirigirá y coordinará la actividad de los Consejeros Adjuntos de Defensa -los cuales gestionarán, tramitarán o resolverán los asuntos específicos de su área de competencia, así como aquellos otros que les asigne el Consejero de Defensa- así como, y en su caso, de los órganos de apoyo.

Y tanto Agregado como Consejero, se señala, serán responsables de la gestión y administración de los recursos humanos y materiales asignados.

En la actualidad, y con la regulación, organización y funcionamiento de las Agregadurías y Consejerías de Defensa que se ha presentado someramente, el despliegue de las mismas se puede apreciar en la siguiente imagen.

Y, con relación a los Consejeros de Defensa, España, que participa en una multiplicidad de foros y organizaciones internacionales de seguridad y defensa<sup>153</sup>, despliega Representaciones Permanentes ante la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ambas en Bruselas; ante la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en Viena, y ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York.

---

153 Ministerio de Defensa, *España en los organismos internacionales de Seguridad y Defensa*. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/defensa/seguridaddefensa/>



**Despliegue Agregadurías de Defensa de España en el mundo.**

Fuente: Ministerio de Defensa.

#### 4. ADAPTACIÓN AL ENTORNO GLOBAL: REDESPLIEGUE DE AGREGADURÍAS DE DEFENSA

Si bien la citada imagen refleja el despliegue actual (noviembre 2015) de las Agregadurías de Defensa por el mundo, con anterioridad a esa fecha y recientemente se han producido determinados cambios en el mismo, cambios probablemente todavía no finalizados, pues la necesidad permanente de actuar con eficiencia, especialmente en un entorno de austeridad, debe obligar a una revisión de estructuras, procedimientos y recursos, con la finalidad que éstos respondan adecuadamente, y al menor coste posible, con el cumplimiento de los objetivos marcados.

#### 4.1. Revisión y zonas prioritarias

Tras la publicación de la Directiva de Defensa Nacional de julio de 2012 –“Por una defensa necesaria, por una defensa responsable”<sup>154</sup> se incrementó, si cabe, la necesidad de aumentar la capacidad de actuar con eficiencia, especialmente considerando el complejo entorno económico existente. Ello implicaba una revisión de las estructuras a efectos lograr un incremento de la eficiencia en la gestión, obtención y empleo de recursos, adaptando en mayor medida, si era posible, el empleo de los recursos financieros existentes a las necesidades de la Defensa.

En este sentido, y considerando la situación económica existente,<sup>155</sup> los intereses de España en el exterior y las cuestiones señaladas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)<sup>156</sup> en el informe de dicha Comisión de 21 de junio de 2013,<sup>157</sup> se pretende reorganizar la política de defensa en el exterior, lo que tiene un reflejo directo en la distribución de Agregadurías.

La necesidad de racionalizar y no incrementar el gasto obliga a que la apertura de nuevas Agregadurías lleve aparejada el cierre de otras; por ello, el afán de contribuir al interés nacional ha de obligar a focalizar el despliegue del personal y recursos necesarios sobre las áreas prioritarias para España, y todo ello con una cierta vocación de futuro y capacidad prospectiva.

También es necesario considerar que, además de por medio de las Agregadurías de Defensa en las misiones Diplomáticas Permanentes, otras zonas del planeta quedan o pueden quedar cubiertas, desde el punto de vista de Defensa, por medio del despliegue de los Consejeros de Defensa en las Representaciones Permanentes ante las

---

154 Ministerio de Defensa, Presidencia del Gobierno, *Directiva de Defensa Nacional 2012* <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf>.

155 Si bien esta cuestión puede parecer repetitiva, a nadie escapa el impacto de la crisis económica principada en 2008 y los efectos en España y en todo el planeta, obligando a la adopción de medidas y a tener el marco económico como referencia condicionante omnipresente. El impacto de la crisis y las medidas adoptadas pueden consultarse en Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, *Las reformas del Gobierno de España. Determinación frente a la crisis*, Madrid, septiembre 2013. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/lasreformasdelgobiernodeespa%C3%BAespa%C3%B1ocongr%C3%A1ficos.pdf>.

156 Creada el 26 de octubre de 2012 por acuerdo del Consejo de Ministros. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)*. Disponible en [http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma\\_aapp/cora.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma_aapp/cora.html).

157 Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, *La Reforma de la Administración Pública. Informe del primer año de CORA*, 21 de junio de 2013. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Informe%20primer%20a%C3%B1o%20CORA%2019-09-2014.%20Completo.pdf>.

organizaciones internacionales de Seguridad y Defensa de la que España es miembro. De esta forma, si bien con un perfil, intensidad y representatividad distinta, es factible, con los recursos existentes, modificar, en cierta medida, la presencia militar en la red político-diplomática sin desatender seriamente ningún área prioritaria.

Con relación a dichas áreas prioritarias,<sup>158</sup> señalar que la contribución de España a la construcción de una Europa más integrada, y que ésta sea un actor global de referencia, constituye uno de los objetivos prioritarios de la acción exterior de España, lo que tiene su reflejo en el gran número de organizaciones internacionales en las que España participa junto al resto de naciones europeas, además de contar con un poderoso entramado de relaciones bilaterales y multilaterales que han desbordado, hace ya tiempo, en marco de lo público.

El área mediterránea y de Oriente Próximo, con la que España, por su posición geográfica, ha mantenido siempre una estrecha relación, constituye otro elemento del máximo interés para la acción exterior y la propia seguridad de España; la diferencia de renta al norte y sur del Mediterráneo, los desequilibrios actuales en la zona del Magreb y Oriente Medio desde la llamada “Primavera Árabe” y la relación secular de España con la mayor parte de las naciones del entorno, de indudable importancia geopolítica y económica, otorgan a España un papel clave en esta zona y un poderoso entramado de intereses compartidos con todas las naciones de la región.

Iberoamérica constituye un espacio especialmente vinculado con España, hermanado por fuertes lazos y con un proyecto común compartido; por otra parte, la necesidad y afán de incrementar la relación transatlántica sur-sur, con la costa africana, y la fachada del continente americano hacia el Pacífico, zona de creciente interés desde todos los puntos de vista, confiere unas potencialidades extraordinarias a los países iberoamericanos y a España como parte de esa gran comunidad.

La relación atlántica tiene un carácter especial para España, fachada y plataforma de la misma desde tiempo secular; además de con Iberoamérica, con la costa atlántica africana -recordando el potencial de las Islas Canarias en ese y otros aspectos-, cabe destacar la relación existente con los Estados Unidos de América, país aliado y amigo con el que existen unas amplias e intensas relaciones, y que cuenta con una poderosa comunidad hispana en constante crecimiento.

---

158 Existen multitud de documentos, además de la propia Estrategia de Acción Exterior, en los que se analizan las áreas prioritarias para España; a modo de resumen se recomienda el siguiente: SÁNCHEZ DE ROJAS, Emilio; *España en el mundo. Intereses y centros de gravedad de España*, páginas 13-35 en VVAA., *Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad*. Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Documentos de Seguridad y Defensa número 63, Madrid, 2014. Disponible en [http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/o63\\_PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO FUTURO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD.pdf](http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/o63_PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO FUTURO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD.pdf).

Asia Pacífico, como ya se ha mencionado, constituye uno de los nuevos polos de poder, en todos los ámbitos, del planeta, por lo que la presencia y acción española se debe ir incrementando paulatinamente en la zona.

El África subsahariana, si bien cuenta con un buen número de países con escaso desarrollo, no es menos cierto que muchos se encuentran en una fase de mejoría, en una zona plena de recursos naturales, con una población muy joven y con un afán creciente de buscar soluciones africanas a problemas africanos; esta realidad ofrece múltiples oportunidades en ese área, así como la necesidad para España, por su posición y orientación, de participar activamente en el desarrollo de estas naciones.<sup>159</sup>

#### 4.2. Modificaciones al despliegue

Por tanto, y considerando que desde que en el año 2006 España y Perú firmaran un Acuerdo de Cooperación en Materia de Defensa, las relaciones bilaterales en este aspecto no han dejado de crecer;<sup>160</sup> España es el primer inversor en el país, con el 20% del total de la inversión extranjera en Perú,<sup>161</sup> país que, junto con México, Chile y Colombia son miembros de la Alianza del Pacífico,<sup>162</sup> bloque comercial que representa el 38% del PIB y el 50% del comercio de América Latina y del Caribe, y que ofrece grandes posibilidades para la región y para toda Asia-Pacífico. Y el interés que suscita esta región para España -y para el resto del mundo- se pone de manifiesto, entre otras cuestiones, en el hecho que España sea miembro observador de la Alianza del Pacífico desde noviembre de 2012.

Y, a este interés en sentido amplio, es necesario añadirle un incremento de iniciativas en materia de defensa, incluyendo los contactos entre las respectivas Fuerzas Armadas y las industrias de Defensa de ambas naciones.

Por tanto, en Perú se materializan tanto la secular proximidad y fuertes lazos entre España y los países iberoamericanos como su posición geográfica privilegiada como

---

<sup>159</sup> El gran número de misiones, muchas de ellas bajo los auspicios de la Unión Europea en esta área en las que participa España constituye una muestra patente del interés existente en la estabilización y desarrollo de la misma. Pueden consultarse en Ministerio de Defensa, Estado Mayor de la Defensa, Operaciones. Disponible en <http://www.emad.mde.es/MOPS/>.

<sup>160</sup> A modo de ejemplo: Ministerio de Defensa, *Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de Perú y España*, 13 de marzo de 2013. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2013/03/DGC-130313-viaje-ministro-peru.html>.

<sup>161</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores, *Oficina de Información Diplomática, Ficha País. Perú*, junio 2015. Disponible en [http://www.exteriores.gob.es/documentos/fichaspais/peru\\_ficha%20pais.pdf](http://www.exteriores.gob.es/documentos/fichaspais/peru_ficha%20pais.pdf).

<sup>162</sup> Web oficial <https://alianzapacifico.net/#inicio>.

fachada de la región Asia-Pacífico, lo que aconseja, en el marco de la focalización de la diplomacia de la defensa de acuerdo a los intereses nacionales, la creación de una Agregaduría de Defensa en la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Perú, en Lima, decisión plasmada en el Real decreto 778/2013 de 11 de octubre.<sup>163</sup>



### **Despliegue de Agregadurías en Asia-Pacífico Nótese las de nueva creación (Perú e Indonesia)**

Fuente: Ministerio de Defensa y elaboración propia

En ese mismo sentido, Indonesia, que ha incrementado las relaciones bilaterales con España en gran medida -especialmente desde la magnitud de la respuesta española ante el tsunami que asoló la zona en el año 2004, ante el que España activó, entre otro

163 Real Decreto 778/2013, de 11 de octubre, por el que se *adoptan medidas de reordenación y reestructuración de la organización de defensa en el exterior*, creando la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República del Perú y la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Indonesia y suprimiendo la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en el Reino de los Países Bajos. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-10608](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-10608).

tipo de medidas de ayuda y apoyo,<sup>164</sup> una misión exterior<sup>165</sup> - va incrementado su peso en una región de interés creciente no sólo para España, sino para todo el planeta, como es Asia-Pacífico.

Ese en gran medida desconocido país, pleno de potencialidades económicas y de posibilidades de cooperación en materia de defensa,<sup>166</sup> se configura como un interlocutor estratégico en el continente asiático, con una sólida relación bilateral que crece con el paso de los años.<sup>167</sup>

Por consiguiente, con el objetivo general de incrementar las relaciones bilaterales entre ambos países y la presencia nacional en el área de influencia del mismo, así como reforzar el despliegue diplomático, consular y de las oficinas sectoriales en la zona, potenciando de esta manera la acción exterior de España, se decide la creación de la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Indonesia.<sup>168</sup>

La creación de estas dos nuevas Agregadurías -Perú e Indonesia- debe conllevar, para no incrementar el gasto público, el cierre de alguna otra; la decisión -plasmada en el mismo Real Decreto de creación de las dos nuevas Agregadurías- en recae en la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en el Reino de los Países Bajos.

---

164 Como muestra Cruz Roja Española, *Operación Tsunami, Informe de situación*, diciembre 2007. Disponible en [http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/CANCRE/COPY\\_OF\\_ACCIONINTERNACION/DONDEESTAMOS/COPY\\_OF ASIAYOCEAN/GTTRE/INFORME%20SITUACION%202007.PDF](http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/CANCRE/COPY_OF_ACCIONINTERNACION/DONDEESTAMOS/COPY_OF ASIAYOCEAN/GTTRE/INFORME%20SITUACION%202007.PDF).

165 Ministerio de Defensa, Ejército de Tierra, *Operación Respuesta Solidaria*. Disponible en [http://www.ejercito.mde.es/misiones/asia/indonesia/RESPUESTA\\_SOLIDARIA.html](http://www.ejercito.mde.es/misiones/asia/indonesia/RESPUESTA_SOLIDARIA.html).

166 A modo de simple ejemplo: Europa Press, *Indra implantará su tecnología en tres submarinos de la Armada Indonesia*, 04 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.europapress.es/portaltic/sector/noticia-indra-implantara-tecnologia-tres-submarinos-armada-indonesia-20130204125346.html>; Clúster Marítimo español, *Freire se adjudica la construcción del buque escuela para la Armada Indonesia*, 12 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.clustermaritimo.es/blog/web/2014/02/12/freire-se-adjudican-la-construccion-del-buque-escuela-para-la-armada-indonesia/>.

167 Ministerio de Asuntos Exteriores, *Oficina de Información Diplomática, Ficha País. Indonesia, 3. Relaciones bilaterales*, marzo 2015. Disponible en [http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/indonesia\\_ficha%20pais.pdf](http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/indonesia_ficha%20pais.pdf).

168 Real Decreto 778/2013, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas de reordenación y reestructuración de la organización de defensa en el exterior, creando la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República del Perú y la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Indonesia y suprimiendo la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en el Reino de los Países Bajos. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-10608](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-10608).

Esta decisión permite reforzar las áreas que requieren de un marco bilateral específico, pues se considera que, dada la concurrencia tanto de España como de Países Bajos en organizaciones internacionales de seguridad y defensa, en ese ámbito se mantiene la presencia del área de Defensa por medio del Consejero, si bien, en cualquier caso, se refuerza la representación del Ministerio de Defensa mediante la acreditación de un Agregado de Defensa, Militar, Naval y Aéreo residente en otro país de la región, siendo, en este caso, Francia (Agregaduría de París) la elección adoptada.

Pocos días después, se aborda a una nueva reestructuración,<sup>169</sup> en este caso relacionada con la creación de una Agregaduría de Defensa en la Misión Diplomática Permanente de España en los Emiratos Árabes Unidos, en la ciudad de Abu Dhabi, la capital del país.



**Despliegue de Agregadurías en Oriente Medio  
Nótese la de nueva creación (Emiratos Árabes Unidos)**

Fuente: Ministerio de Defensa y elaboración propia

Las relaciones bilaterales entre ambas naciones, que desde la visita de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I en el año 2008 se han incrementado en gran medida, han

169 Real Decreto 841/2013, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas de reordenación y reestructuración de la organización de defensa en el exterior, creando la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en los Emiratos Árabes Unidos y suprimiendo la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República Checa. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-11460](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-11460).

llevado consigo un crecimiento de los intereses estratégicos entre ambas naciones<sup>170</sup> en el plano político y económico, y todo ello con un marcado interés por acrecentar las relaciones bilaterales en materia de defensa; por otra parte, la importancia de la región en la cual se incardinan los Emiratos Árabes Unidos -país miembro del Consejo de Cooperación del Golfo-<sup>171</sup> su potencialidad económica y las posibilidades de cooperación en diferentes sectores contribuyen a que esta nación sirva de plataforma que permita afrontar nuevos proyectos en toda la región, así como reforzar la presencia de España en la misma, potenciándose, por tanto, la acción exterior del Estado en esta zona del planeta.

Como consecuencia de la creación de una nueva Agregaduría, y ante el consabido planteamiento de realizarse sin incremento del gasto público, se considera que en el momento actual el mantenimiento de una agregaduría de Defensa en la República Checa no presenta un carácter de absoluta necesidad, al encontrarse las relaciones bilaterales, en el marco de la defensa, contempladas en el ámbito y marco de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa a la que ambas naciones, España y la República Checa, pertenecen.

Por tanto, se suprime la Agregaduría de Defensa en dicha nación, si bien se seguirá manteniendo la representación del Ministerio de Defensa en la misma mediante la acreditación de un Agregado Militar, Naval y Aéreo residente en otros países de la región (en este caso, la elección recae en Hungría, en la Agregaduría de Budapest).

Estos cambios de despliegue muestran, de manera patente, la viveza y capacidad de adaptación de la diplomacia en su conjunto y del área de defensa en particular, al compás de las mutaciones de la situación política, económica y de seguridad en la totalidad del planeta, en afán de velar siempre, con los recursos existentes, en la mayor medida posible por los intereses de todos los españoles y de los países amigos y aliados.

En la actualidad, los países (39) que cuentan con Agregadurías de Defensa -por orden alfabético de los mismos en español - y los países en los cuales el Agregado se encuentra acreditado (98) son los siguientes:

---

170 Ministerio de Asuntos Exteriores, *Oficina de Información Diplomática, Ficha País. Emiratos árabes Unidos*, abril 2014. Disponible en [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Emiratosarabesunidos\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Emiratosarabesunidos_FICHA%20PAIS.pdf).

171 Los países miembros de esta organización son: Emiratos Árabe Unidos, Bahreín, Arabia Saudí, Omán, Qatar y Kuwait. Web oficial *The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf* disponible en <http://www.gcc-sg.org/eng/>.

<b>Agregaduría (país)</b>	<b>Agregaduría (ciudad)</b>	<b>Países acreditados</b>
Afganistán	Kabul	Afganistán Pakistán
Alemania	Berlín	Alemania Austria Suiza
Arabia Saudí	Riad	Arabia Saudí Qatar Kuwait Bahrein
Argelia	Argel	Argelia
Argentina	Buenos Aires	Argentina Paraguay Uruguay
Australia	Canberra	Australia Nueva Zelanda
Brasil	Brasilia	Brasil
Chile	Santiago de Chile	Chile Bolivia
China	Pekín	China
Colombia	Bogotá	Colombia Ecuador
Corea del Sur	Seúl	Corea del Sur Japón
Cuba	La Habana	Cuba República Dominicana
Egipto	El Cairo	Egipto Jordania
Emiratos Árabes Unidos	Abu Dabi	Emiratos Árabes Unidos Yemen Omán
Estados Unidos	Washington	Estados Unidos Canadá
Filipinas	Manila	Filipinas
Francia	Paris	Francia Bélgica Luxemburgo Países Bajos

Grecia	Atenas	Grecia Serbia Croacia Bosnia Herzegovina
Hungría	Budapest	Hungría Eslovaquia Rumania República Checa
India	Nueva Delhi	India
Indonesia	Yakarta	Indonesia
Israel	Tel Aviv	Israel Chipre
Italia	Roma	Italia Eslovenia Malta
Malasia	Kuala Lumpur	Malasia
Marruecos	Rabat	Marruecos
Mauritania	Nuakchot	Mauritania Senegal Cabo Verde Mali
Méjico	Méjico	Méjico
Nicaragua	Managua	Nicaragua Guatemala El Salvador Honduras
Noruega	Oslo	Noruega Suecia Finlandia Dinamarca Islandia
Tailandia	Bangkok	Tailandia Singapur Vietnam
Perú	Lima	Perú
Polonia	Varsovia	Polonia Estonia Letonia Lituania Ucrania
Portugal	Lisboa	Portugal

Reino Unido	Londres	Reino Unido Irlanda
Rusia	Moscú	Rusia Bielorrusia Kazajstán Tayikistán Uzbekistán Turkmenistán
Sudáfrica	Pretoria	Sudáfrica Namibia Mozambique Angola Lesoto
Túnez	Túnez	Túnez Libia
Turquía	Ankara	Turquía Bulgaria Azerbaiyán Albania
Venezuela	Caracas	Venezuela

## 5. CONCLUSIONES

España, país con un pasado glorioso, con un ilusionante presente y un futuro magnífico, por ubicación, condición y convicción ha jugado, juega y quiere seguir jugando un papel clave en el orden mundial.

La acción exterior de España pretende armonizar las capacidades y recursos, prioridades y necesidades para contribuir, en la mayor medida posible, al bienestar de España y los españoles; y una pieza clave de esa acción exterior, como de la propia vida y devenir de un pueblo, está constituida por la seguridad y defensa.

Los intereses nacionales, perfectamente compatibles y plenamente coherentes con los valores y principios que rigen nuestra Patria, guardan una relación directa con la seguridad y defensa de España, de los españoles y del afán por hacer del mundo un sitio mejor. Y la acción exterior constituye una de las herramientas en manos del Estado para alcanzar esos fines.

En el marco de la acción exterior, el despliegue de representaciones diplomáticas constituye una prueba patente de ese afán de interacción con todo el planeta; y en dichas representaciones diplomáticas, la figura del Agregado o Consejero, bien sea en las embajadas o en las representaciones de las organizaciones internacionales,

constituye un elemento asesor básico y una pieza clave en cuestiones relacionadas con seguridad y defensa.

Dicho despliegue, adoptado con los recursos que los españoles ponen a disposición de su acción exterior y la defensa, se va adaptando al compás de la situación y los cambios en las relaciones y equilibrios que acontecen en el planeta, a efectos poder cumplir con eficiencia con los objetivos e intereses señalados. Por ello, es un despliegue que está vivo, que es dinámico y que refleja la propia vitalidad y dinamismo de la sociedad española en un mundo cambiante.

España está en el mundo, y quiere seguir estando en el mundo. Y, para ello, es esencial considerar en su justa medida el importante papel a desarrollar por medio de la Acción Exterior y de la Defensa -conceptos íntimamente relacionados-, a efectos garantizar que los principios y valores del pueblo español puedan seguir siéndolo y se puede trabajar activamente, a escala global, por y para ellos.

## CONCLUSIONES

*Antonio Nuñez García-Saúco*  
*Embajador*

Tras las interesantes y valiosas exposiciones de los capítulos precedentes, en los que se han abordado, por ese orden: el concepto de Diplomacia de Defensa; la Ley del Servicio y la Acción Exterior y la Estrategia subsiguiente a esta última, que representa el enfoque diplomático; el Plan de Diplomacia de Defensa que, en relación con las diferentes Directivas de Política de Defensa, nos aporta la visión de este Ministerio y finalmente la descripción y relevancia de la red española de representación diplomático-militar en nuestras Embajadas y Representaciones en el exterior, paso a resumir y comentar lo expuesto en cada una de ellas.

\* \* \*

- El profesor Cosials comienza su aportación sobre el concepto de *Diplomacia de Defensa* situando la primera aparición del término a finales del siglo pasado, concretamente en los años 90, quedando oficializado, tras referenciar algún precedente doctrinal americano (1993), en un *White Paper* del Ministerio de Defensa británico (1998).

A través de una definición más bien vaga, trataba este documento de encuadrar el nuevo concepto de *Diplomacia de Defensa* en torno a un procedimiento y a unos objetivos. El procedimiento: la provisión de fuerzas y recursos para distintas actividades bajo la dirección de Ministerio de Defensa. Por su parte, las actividades se definían por los objetivos: disipar hostilidades, construir y mantener lazos de confianza y contribuir al desarrollo democrático de las FFAA de otros países con un fin último orientado a la prevención y resolución de conflictos.<sup>172</sup>

Algo más tarde, el Ministro británico de Defensa ampliaba en una intervención parlamentaria el contenido y fines del concepto, aludiendo a potenciar la capacidad de inspección en el control de armas, extender los programas de ayuda militar, revitalizar la red de agregadurías militares para su mejor aprovechamiento, introducir nuevos programas de entrenamiento e iniciativas de formación con la consecuente dotación de becas.

---

<sup>172</sup> La coincidencia temporal de la aparición del concepto y los años de la desaparición de la URSS, de un lado, y la naturaleza de las actividades, de otra, hicieron pensar que la Diplomacia de Defensa estaba orientada a recomodar la política occidental en el marco de los nuevos países de Europa Occidental surgidos de la antigua URSS.

Los objetivos inmediatos del concepto se ampliaban, pero los finales permanecían, no obstante, inalterables y lo han sido hasta hoy: prevención y resolución de conflictos para asegurar la estabilidad y el mantenimiento de la paz. Sin embargo, se incrementaba la lista de actividades. Así, el documento de Estrategia del Reino Unido de 1-9-15 incluye en su *Diplomacia de Defensa* otras muchas actividades como visitas de alto nivel, red de agregadurías, arreglos y acuerdos internacionales, alianzas y partenariados, consejeros civiles, programas de entrenamiento, formación y capacitación dentro y fuera del país, colaboración con OOII, intercambio de personas y oficiales de contacto, servicios de inteligencia en el exterior y visitas de buques, aviones y tropas.

No ha sido sólo el Reino Unido. Desde la aparición del concepto, otros países, como Francia, han desarrollado su propio programa basado en tres actividades principales (dotar de visión estratégica a la red de agregados militares, cooperar bilateralmente en proyectos de estrategia militar y participar activamente en y con las Organizaciones militares de las que Francia forma parte) con miras al logro de dos objetivos: control de armamento y prevención de conflictos.

Llegados a este punto, tras referirse a dos países significativos de Europa, Reino Unido y Francia, y observar su relativa similitud con la estrategia de otros países que utilizan una denominación diferente, a saber, *Diplomacia Militar*, el profesor Cosialls plantea la cuestión de si se trata de una diferencia nominativa o de modelo.

De entrada, el profesor entiende que, en términos lógicos, la *Diplomacia Militar* albergaría un campo más restringido que el de *Diplomacia de Defensa*, en cuanto la defensa ofrece un ámbito conceptual más amplio que el estrictamente militar. Sin llegar a una contraposición neta entre ambos, y tras observar la preferencia de los países euro-occidentales por la primera opción, el autor se refiere a varios países de otros ámbitos geográficos que han optado por la *Diplomacia Militar*.

El primero de estos países, perteneciente a la zona euro-oriental, es Bulgaria que diferencia dentro de la *Diplomacia Militar* entre diplomacia *preventiva* y *coercitiva*. Obviamente, esta última caería fuera del ámbito de nuestra consideración y la primera, la *diplomacia preventiva*, sólo sería de aplicación en tiempo y situación de paz, lo que lleva al profesor Cosialls a la pertinente observación de que, en este caso, la relevancia del marco es tanto o más importante que la del contenido.

Caso más llamativo es de Rusia que, desde 2010, habría eliminado toda referencia a la defensa, para centrarse exclusivamente en la denominación de *Diplomacia Militar*, con una prioridad básicamente regional en torno a zonas marítimas de su interés: el Atlántico, el Ártico, el Pacífico, la Antártida, el Caspio, el Índico, la Antártida, y unas actividades más singulares: disputas territoriales (en la región), separatismo, terrorismo y proliferación de armas de destrucción masivas.

En el ámbito oriental y asiático, China, aunque se declara abierta a nuevos campos, contenidos y modelos de cooperación, se sitúa claramente en el ámbito de la *Diplomacia Militar*, priorizando actividades relativas a programas de adiestramiento e instrucción

profesional, asistencia en material de defensa, equipamiento y tecnología militar, maniobras conjuntas bi- y multilaterales así como misiones para la paz de la ONU.

Tras referirse a Pakistán y la India, cuyos respectivos modelos se asemejarían parcialmente al de Bulgaria<sup>173</sup> termina la referencia asiática con una breve mención a Australia, más próxima quizás a la *Diplomacia de Defensa*, pero no extraña a la *Diplomacia Militar* predominante en una región con la que desea estrechar lazos estratégicos.

En cuanto a EEUU, nuestro autor condensa gráficamente su modelo en el llamado 3D: *Diplomacy, Development, Defense* que se complementa con otra triple actividad: *train, advise, equip*. Este doble/triple enfoque, al que hay añadir la ayuda humanitaria y la dicotomía de operaciones preventivas y coercitivas, hace de este planteamiento, parcialmente similar en las formas a Australia, un modelo singular de naturaleza heterogénea o mixta.

También la OTAN, como no es de extrañar, ha elaborado su propia *Diplomacia de Defensa*, con una influencia e importancia evidente, dada su naturaleza y dimensión. A ella nos referiremos inmediatamente.

\*

Establecido el origen, descritas las funciones de la *Diplomacia de Defensa*, según distintos países, y señaladas las posibles diferencias con la *Diplomacia Militar* -lo que podría ayudar a esbozar un intento de tipología incipiente- el profesor Cosials entra a analizar los objetivos y las actividades conducentes a los mismos.

Ya quedó apuntada la idea de que el nacimiento de la *Diplomacia de Defensa* estaría vinculado al objetivo de reubicar la diplomacia occidental a la situación de los nuevos países surgidos tras la caída del muro de Berlín y la descomposición de la URSS como un medio de prevenir y resolver posibles futuros conflictos en el nuevo escenario europeo. Si este fue el primer objetivo, hay que reconocer, nos dice el autor, que no pudo alcanzarse: la guerra de los Balcanes, zona de influencia del antiguo pacto de Varsovia, demostró, a la vez, la pertinencia de la iniciativa, pero también la imposibilidad inmediata de su aplicación.

Esta primera y frustrada experiencia advirtió, sin embargo, de la ineludible necesidad de contar con estrategias flexibles para reacomodarlas con facilidad a escenarios bruscamente cambiantes y a los nuevos retos a) políticos (aparición de emergentes actores globales como Rusia y China y la expansión terrorista desde el II-S hasta Daesh), b) económicos (crisis financiera mundial, fluctuación de los precios

---

<sup>173</sup> Conviene notar la interesante distinción pakistaní, expresada en la doble vertiente que presenta, por un lado, la *Diplomacia Militar* (*Military Diplomacy* (MD)) y, por otro, el *Apoyo de Defensa a la Diplomacia Pública* (*Defense support to Public Diplomacy*) que se correspondería en cierta forma más con la *Diplomacia de Defensa*.

de las materias primas y de los alimentos) y c) sociales (presión creciente de los flujos migratorios motivados por muy distintas causas).

En cualquier caso, el nuevo escenario europeo y el diferente contexto mundial no podían dejar indiferente a la OTAN que se vio obligada a reacomodar su estrategia, incluida su *Diplomacia de Defensa*.

El *New Strategic Concept*, aprobado por los jefes de Estado de la Organización en Lisboa (2010) es el instrumento de respuesta. En él, la OTAN pretende alcanzar los objetivos deseados a través del desarme, el control del armamento que evite la proliferación, los partenariados y los acuerdos de asociación y una política de permanente “*puerta abierta*” a todas las democracias europeas que compartan los valores de la Alianza, asuman sus obligaciones y responsabilidades y estén dispuestas a unirse a ella para contribuir a la seguridad y estabilidad común.

Así, la seguridad y la estabilidad se convierten en objetivos últimos para cuya consecución es preciso contener y anular las amenazas contra ambas en los países fronterizos con la Alianza, amenazas vinculadas al terrorismo y a las actividades del crimen organizado internacional (tráfico de armas, drogas y personas), los ciberataques y la guerra electrónica así como la inseguridad en las infraestructuras y redes vitales de comunicación y transporte. Los amplios objetivos de la *Diplomacia de Defensa* de la OTAN contrastan, sin embargo, con los más específicamente nacionales de los distintos países.

Así, los objetivos de la *Diplomacia de Defensa* del Reino Unido los presenta el profesor Cosialls en torno a tres ejes: a) protección territorial y de la propia población (geografía nacional y territorios de ultramar así como nacionales en cualquier parte de propio territorio o del extranjero), b) promoción y apoyo a los intereses nacionales (defensa de la prosperidad británica y disuasión de los peligros que los amenacen) y c) conocimiento de las intenciones, capacidad y objetivos de seguridad de terceros por si pueden afectar a los intereses nacionales y construcción de una voluntad y capacidad de influencia internacional.

Francia, han desarrollado su propio programa basado en tres objetivos, organizados en círculos concéntricos de distinto alcance y enfoque: unilateral (dotar de visión estratégica a la red de agregados militares), bilateral (diálogo, intercambio de información con aliados, cooperación bilateral en proyectos de estrategia militar) y multilateral (participar activamente en y con las Organizaciones militares de las que Francia forma parte), con miras al logro de dos objetivos: control de armamento y prevención de conflictos. Además, para Francia, la *Diplomacia de Defensa*, como estrategia preventiva, permite una mayor influencia sobre el entorno internacional, preservando la libertad de acción y decisión nacionales y ayudando al pre-posicionamiento y despliegue de tropas francesas en las mejores condiciones.<sup>174</sup>

.....

174 El “*Pre-posicionamiento*” está en relación con el despliegue de tropas francesas, en común

Si de Europa saltamos a Asia, los casos de India y Pakistán que nos presenta el profesor Cosialls ofrecen perfiles diferentes a los expuestos, donde cabe resaltar la importancia de los componentes psicológicos y los factores perceptivos y actitudinales.

Así, la doctrina hindú reconoce que la cooperación militar forma parte importante del esfuerzo diplomático por fortalecer las relaciones con terceros países amigos y hacer avanzar los objetivos de la política exterior. Pero la capacidad de percibir la disposición e intencionalidad de amigos y enemigos y el modo y la forma en que somos percibidos por ellos y por terceros constituyen factores de mayor o menor credibilidad que afectan a la eficacia de la *Diplomacia de Defensa*. Así, el mejor medio para el objetivo de la paz y la seguridad sería “*el desarme mental*” y para ello, no es tan importante la moralidad retórica como las actitudes proactivas a favor de la estabilidad.<sup>175</sup>

En el caso de China, los objetivos se orientan a neutralizar las amenazas a su estabilidad mediante una política preventiva en la que no está ausente el componente psicológico. Se trataría de tranquilizar a determinados países terceros a través de una doble vía: mejorar la propia imagen y demostrar las capacidades nacionales de defensa. En esta última línea de acción, China ha impulsado la política de dotarse y retroalimentarse de tecnología extranjera que ayude al proceso de mejorar la profesionalidad de sus fuerzas armadas, pero también las relaciones con los países de los que adquiere esta tecnología, incrementando la confianza mutua.

\*

La referencia a los componentes psicológicos parecería encontrar más fácil acomodo en los “*suaves modales diplomáticas*” que en los “*rudos hábitos militares*”. Sin embargo, hace ya mucho tiempo que los teóricos de la estrategia descubrieron respecto a los conflictos armados la relevancia del componente anímico frente al enemigo o la importancia incluso de la propia guerra psicológica.

El desplazamiento del concepto nuclear de guerra al de defensa y la extensión de ésta hacia la diplomacia, convergiendo ambas en el objetivo compartido de la prevención del conflicto y el mantenimiento de la paz, por un lado, y el desarrollo del concepto de poder blando o suave, esto es, de la capacidad de influenciar o, como dirían nuestros clásicos, de “*mover el ánimo*” en la dirección deseada o esperada a través de la convicción o la confianza, pero sin empleo de amenaza, presión indebida o fuerza, ha planteado la doble cuestión de si el uso del poder blando es más eficaz que el

---

acuerdo con los Estados concernidos, en las bandas del Sahel y el Sáhara y en las fachadas este y oeste del continente africano para contribuir a su seguridad, anticipándose a posibles escenarios que requieran la cooperación de las tropas francesas. Es esta anticipación la que se correspondería con la Diplomacia de Defensa.

<sup>175</sup> Este factor psicológico, aunque en sentido inverso, aparece en forma de presión en el caso de Pakistán, al que la comunidad internacional impulsa, como dice el autor “*to do more*” para dar al país estabilidad y seguridad frente a la plétora terrorista que alberga su territorio.

del poder duro y si debe prevalecer aquél sobre éste o sustituirlo, y si la *Diplomacia de Defensa* es el poder suave llamado a jugar este papel de prevalencia o sustitución del poder militar tradicional, paradigma del poder fuerte y expresión clara del uso directo de la violencia.

En la contraposición inicial que vimos entre diplomacia y milicia, aquella se asociaba a la negociación y ésta a la guerra y, a través de ellas, respectivamente, el poder blando a la diplomacia y el poder fuerte a la milicia. Cuando aquella fallaba, entraba en acción ésta.

Pero la fuerza militar, insiste el profesor Cosialls, no es el único poder del Estado, ni el más adecuado para todos los casos ni siempre el más eficaz. Además, el poder del Estado no se circunscribe al de sus FFAA ni al de su tamaño. Un Gobierno es tanto más eficaz cuanto más y mejor utiliza todos los recursos políticos, diplomáticos, económicos, culturales... a su disposición.

La relación entre el uso del poder fuerte y suave en torno a la *Diplomacia de Defensa* ha sido interpretada de diversas formas: como un uso equilibrado a medio camino entre ambos, como utilización combinada de las dobles capacidades, como la proyección de una posición ecléctica, como la vía de un reforzamiento mutuo etc...

En cualquier caso, impulsar la cooperación entre todos los actores y medios al servicio del Estado, eliminando barreras entre los ámbitos civiles y militares y entre compartimentos dentro de cada uno de ellos, “*permite ganar posiciones e influencia en un mundo cambiante*” como establecen las conclusiones del Gobierno británico al Informe del Comité de la Cámara de los Lores sobre el papel de las Fuerzas Armadas y el *Smart Power*.

En resumen: Aunque el panorama histórico, geográfico y doctrinal que nos expone, muy bien documentado, el profesor Cosialls es amplio y diverso, hay tres elementos dignos de reseñar.

- Primero, la diversidad que presentan los distintos casos y países ofrece suficientes e importantes rasgos de coincidencia como para permitir una visión, si no estrictamente homogénea, al menos sí coherente del concepto de *Diplomacia de Defensa*.
- Segundo, parece, sin embargo, todavía prematuro organizar las diferencias y coincidencias en torno a una tipología definitiva sobre las diversas modalidades que ofrece el concepto, pero es muy meritorio y elogiabile el notable esfuerzo del profesor Cosialls por avanzar en esta dirección ofreciéndonos ya un esquema bien ordenado y consistente.
- Tercero, más relevante que la discusión sobre si la *Diplomacia de Defensa* es más diplomacia que defensa o viceversa, o si es equidistante entre ambas, o si su naturaleza es híbrida o mixta, me parece la constatación de que las fuerzas armadas, además de su capacidad estrictamente militar (*hard power*), poseen

y disponen simultáneamente de una enorme reserva de influencia y prestigio (*smart, soft power*) que constituye la base para la estructuración del concepto de *Diplomacia de Defensa*.

El diplomático Ricardo López - Aranda describe en su contribución el nuevo marco conceptual, institucional y operativo generado por la aprobación de la Ley de Acción y Servicio Exterior y la Estrategia de Acción Exterior en el año 2014.

Parece evidente que la voluntad de instaurar un nuevo marco, integral e integrador, con ambiciones de renovación conceptual, institucional y operativa, exigiera previamente un replanteamiento estratégico a fondo a través de un proceso de re-evaluación de los objetivos hasta entonces marcados y una redefinición de nuevas prioridades.

Como indica López - Aranda, la propia Estrategia abre su introducción con una obligada “*reflexión necesaria*” donde se reconoce el “*relativo agotamiento por éxito*” (Instituto Elcano) de los objetivos básicos de nuestra diplomacia desde la Transición: a saber, la superación del aislamiento del anterior régimen y la evidente inserción de España en el mundo.

La reflexión, pues, no era tanto sobre la integración, sino sobre cómo ajustarla a las nuevas condiciones del mundo actual y de la propia España.

López - Aranda no olvida que estas reflexiones sobre el mundo actual y España se desarrollaron en momentos de profunda crisis mundial, especialmente notable en Europa y en nuestro país. Esto tendría un efecto ineludible en cuanto a los nuevos objetivos deseables: corregir las carencias en la construcción europea (v.gr. deficiente diseño del euro) apostando por un rediseño de la institucionalidad económica de la UE y por la refundición de una Europa políticamente unida. En cuanto a España, una apuesta por la competitividad internacional de nuestras empresas (*Marca España*).

En general, los objetivos tradicionales se han mantenido. Un país como España, tras su normalización democrática, no cambia drásticamente de objetivos. A lo más, de orientación y método, revigorizando la reflexión y los antiguos conceptos.

A la hora de reflexionar sobre los viejos y los nuevos conceptos y de su vigorización resulta relevante, como expone nuestro autor, la diferenciación de tres conceptos básicos:

- *Política exterior*, esfera de la competencia exclusiva del Gobierno,
- *Acción exterior*, ámbito de participación de los órganos constitucionales, entidades e instituciones integrantes o dependientes de Comunidades Autónomas y de la Administración Local, y
- *Servicio exterior*, conjunto de agentes y órganos de la Administración General del Estado en el exterior bajo la dirección y coordinación del Gobierno.

La consecuencia inmediata de este esquema conceptual es que, aunque el Gobierno dirige en exclusiva la política exterior del Estado, no es sujeto único de la acción exterior de este. O, en palabras de López - Aranda, no toda la acción exterior del Estado queda subsumida en la política exterior del Gobierno aunque, naturalmente, los órganos públicos deben observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior.

La cuestión inmediata que surge es ¿cómo asegurar efectivamente la unidad de dirección sobre la multiplicidad de actuaciones incluso entre Departamentos Ministeriales dentro del Gobierno?

La Ley ha echado mano del preexistente *Consejo de Política Exterior*, creado en 2000, tratando de vigorizarlo.<sup>176</sup> En él se integran todos los Departamentos Ministeriales, ya que todos tienen proyección internacional *de facto et de jure*.

El Consejo está presidido lógicamente por el Presidente del Gobierno. Si al Gobierno le corresponde dirigir la política exterior y el Presidente dirige el Gobierno, a éste le corresponde la dirección de la política exterior.

Colegialidad y presidencialismo son las dos notas más definitorias de este Consejo, según nuestro autor, quien plantea dos interesantes cuestiones.

La primera, haciéndose eco de cierta parte de la doctrina, es si la sola figura del Presidente del Gobierno es suficiente para asegurar con eficacia la integración de las posiciones de los diferentes actores involucrados en el marco del Consejo.<sup>177</sup>

La segunda cuestión es relativa al papel de Ministerio de Asuntos Exteriores, al que le corresponde planificar, coordinar, impulsar y ejecutar la política exterior, pero sin dotarle de capacidad reforzada para llevar a cabo estas funciones que debe realizar en pie de igualdad con el resto de los Ministerios. No resulta fácil comprender la

---

176 LÓPEZ - ARANDA nos advierte muy oportunamente que con anterioridad a la Ley de Acción Exterior existían los Consejos de Defensa Nacional (2005) y de Seguridad Nacional (2013), muy interrelacionados entre sí y ahora con el nuevo de Política Exterior por la convergencia de sus asuntos.

177 El Consejo de Seguridad Nacional, por ejemplo, cuenta con Comités especializados para el desarrollo a nivel de ejecución de acciones y decisiones acordadas por aquél. El Consejo de Política Exterior, bajo cuya égida podrán crearse en el futuro eventuales grupos de trabajo interdepartamentales, dispone de un órgano inferior de ejecución: el *Consejo Ejecutivo de Política Exterior* que, además de las funciones que se decida en su caso encomendarle, “podrá promover la elaboración de planes de ordenación de los medios humanos, presupuestarios y materiales” e “instará a los órganos competentes en cada caso para su aprobación”. También “elaborará un informe”, en principio bianual, para asesorar al Presidente sobre el despliegue y estructura del Servicio Exterior. En suma, “poder promover la elaboración de planes de ordenación”, “instar a que se aprueben” y “elaborar informes de asesoramiento” no parecen cometidos de carácter excesivamente determinantes en el sentido estricto de la ejecución en términos de coordinación e integración.

eficacia de las funciones atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores cuando, según la propia Ley, los Ministros, como titulares de sus respectivos departamentos, dirigen y desarrollan la acción exterior del Estado en su ámbito de competencia.

\*

Las previsiones establecidas por la *Estrategia de Acción Exterior*, como expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la acción exterior (4 años), al recoger el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas y privadas en el exterior, buscan o han buscado dotar no sólo de contenido, sino de coherencia interna a aquella.

Así, para su elaboración, se instauró un procedimiento de consultas tanto con las administraciones públicas como con la sociedad civil, lo que resulta adecuado con la búsqueda de coherencia integradora que pretende.

También la voluntad de utilizar, junto a los tradicionales de la diplomacia más clásica, nuevos instrumentos a su alcance (diplomacia pública, digital, *Marca España* etc...) responde, dentro de una visión transversal, al doble propósito de ampliación, adecuación e integración de instrumentos y objetivos para un mejor logro de los mismos.

Igualmente establece formas de control de la ejecución: comparecencia periódica del Ministro de Asuntos Exteriores ante las dos Cámaras para balance anual; un informe, también anual, sobre nivel de logro de objetivos y recursos empleados; y la revisión lógica al término cuatrienal del período que prevé la Estrategia.

Pero, sin duda, el tema de fondo más importante e interesante lo constituyen los métodos o modalidades para integrar el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos, instituciones y entidades públicas en la política exterior del Estado.

En el plano normativo, las cosas parecen claras. Todos los actores que, conforme a sus respectivas competencias, están jurídicamente capacitados para intervenir en la acción exterior de España deben hacerlo conforme a los principios establecidos en la Ley para mejor cumplimiento de los fines y objetivos de la Política Exterior.

En el plano operativo, los métodos ofrecidos para la integración de la acción exterior son esencialmente dos: uno, de naturaleza orgánica o estructural, otro, de carácter procedimental o funcional.

A.- El primero lo constituye el mencionado *Consejo de Política Exterior*. Desde un punto de vista formal, se presenta como una instancia de integración cara a la política exterior en la medida en que se abre a la participación de algunas personalidades del ámbito de la Presidencia del Gobierno,<sup>178</sup>

.....

178 V. gr: el Director del Gabinete de la Presidencia y al Director del Departamento de Política

Comisionado de la *Marca España*, y también, lo que resulta más interesante, de las CCAA y de las Corporaciones Locales.<sup>179</sup>

Sin embargo, en cuanto el cuerpo principal del *Consejo de Política Exterior* lo componen los mismos Miembros del Gobierno, el nuevo Consejo no añade nada nuevo o específico que no pueda hacer el propio Gobierno. En realidad es un “*duplicado del Gobierno*” (García Pérez), pero sin carácter directivo o ejecutivo (esto queda reservado al Gobierno) sino como órgano consultivo y de apoyo al Presidente del Gobierno en cuanto director y coordinador de la política exterior.

Tampoco el posible acceso adicional al Consejo de altos cargos de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales es garantía de mayor integración de la acción exterior, como se verá inmediatamente al tratar de la elaboración de la Estrategia.

El segundo método para integrar la acción exterior es procedimental y se articula a través de tres diferentes vías:

- a) La vía de la oferta a diferentes órganos del Estado y de su Administración General, a las CCAA y a las Entidades Locales a participar junto al Gobierno en la elaboración, ejecución y control de la Estrategia.
- b) En segundo lugar, el intercambio de información recíproca:
  - De un lado, información del Gobierno respecto de sus iniciativas y propuestas cuando afecten o puedan afectar a las competencias de las CCAA;
  - De otro lado, información de las CCAA al Gobierno sobre sus actuaciones en el exterior, incluidos viajes y visitas de sus autoridades.<sup>180</sup>
- c) Finalmente, la prestación de apoyo recíproco y colaboración mutua para facilitar la ejecución de los objetivos comunes y respectivos, en su caso, sobre todo, cuando converjan con los de la política exterior.

La cuestión de nuevo es la de saber si estos métodos de integración son adecuados y, sobre todo, eficaces.

---

Internacional y Seguridad del mismo Gabinete en funciones de Secretario.

<sup>179</sup> Similar, en cierta forma, al *Consejo de Política Exterior* podría ser la Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE.

<sup>180</sup> Mención especial merece, en cuanto sobrepasa el nivel puramente informativo, la preceptiva consulta al Gobierno para la apertura de oficinas de las CCAA en el exterior.

La apertura a los órganos e instituciones de las CCAA y las Corporaciones Locales para integrarse en la elaboración, ejecución y seguimiento de la Estrategia de la Acción Exterior tiene más el carácter de obligada fórmula de invitación a formular propuestas que de verdadero mecanismo operativo de integración participativa.

Según el mandato legal, el Ministerio de Asuntos Exteriores viene obligado a solicitar y recabar propuestas de todos los sujetos de la acción exterior y a integrarlas, en su caso, en la Estrategia de Acción Exterior. La no inclusión de alguna de estas propuestas exige explicación motivada y sólo sería justificable por su no adecuación a los fines y objetivos de la política exterior del gobierno. Pero los citados sujetos no están obligados ni a hacer propuestas ni a integrarse en la Estrategia, pudiendo proceder a una acción independiente, sin más obligación positiva que la de informar en su momento y en ciertos casos.<sup>181</sup>

Pero la obligación de información, aunque sea mutua, no constituye por sí mismo un mecanismo material lo suficientemente sólido como para asegurar una eficaz integración real de la acción exterior. Es obvio que la información mutua es -más que necesaria- imprescindible como prerrequisito y como elemento de detección de posibles disfunciones. En este último sentido, es elemento mínimo favorecedor de la coherencia, pero a todas luces insuficiente para garantizar *per se* la integración real que requiere la acción exterior.

Esta condición de elemento mínimo hace que cuando la información se convierte, en determinados casos, en obligación de notificación preventiva o consulta que exige previo informe (V.gr. apertura de oficinas en el exterior) el Gobierno aparezca en situación desventajosa como obstaculizador de la acción exterior y objeto de críticas centralizadoras.

Finalmente, algo similar habría que decir respecto del apoyo recíproco, obviando que la información puede ser el objeto mismo del apoyo. Mientras el apoyo mutuo puede darse por asegurado en casos de interés compartido, no parece, en ausencia de mecanismos adecuados, que aquél pudiera estar asegurado, al menos en la doble dirección requerida, en casos sin convergencia clara de intereses o de relativa divergencia.

En resumen, el sistema fía su operatividad a una serie de principios, cuya aplicación considera vinculante, pero no se dota de mecanismos específicos y adecuados de garantía de su aplicabilidad ni para integrar una posible amplia red de acciones, proyectos, programas, acuerdos etc...que pueden funcionar en paralelo o al margen de la acción exterior, ni para obstaculizar ni impedir, de forma inmediata, iniciativas que la contradigan, más allá de los pesados y lentos procedimientos normales.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Las actuaciones con proyección exterior (viajes, visitas, intercambios...) relacionados con el ámbito de la Unión Europea no requieren información previa al Ministerio de Asuntos Exteriores,

<sup>182</sup> La Ley debería haber introducido mecanismos y procedimientos más vigorosos para contrarrestar

La segunda parte de la aportación de Ricardo López - Aranda está dedicada al análisis de la integración de Defensa en la Política Exterior del Gobierno, cuestión esencial, ya que con él entramos en el núcleo duro del tema que nos ocupa: *Diplomacia y Defensa*.

Todo empuja hacia la confluencia entre estos dos ámbitos. Desde el punto de vista de los actores, la Ley de Acción y del Servicio Exterior menciona específicamente a las FFAA como sujeto principal de la acción exterior. Desde el punto de vista de la actividad, también la Ley señala la defensa como uno de los ámbitos relevantes de la proyección internacional del propio Estado. Incluso la actividad de la defensa es la primera que enumera la Estrategia de Acción Exterior como propia de su ámbito. Todavía más, cuando la Ley y la Estrategia definen los objetivos y fines de la acción exterior, conceden absoluta prioridad, junto a la seguridad y el bienestar de los españoles, al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Si la convergencia conceptual es clara en lo tocante a actores, ámbitos de actividad y fines, también es necesaria la convergencia real y operativa. Ello, a su vez, requiere una serie de condicionantes previos. Nuestro autor, muy acertadamente, se refiere a tres:

- A- Una visión compartida del panorama estratégico.
- B- Un conjunto de acciones convergentes respecto a objetivos comunes.
- C- Un marco común de prioridades geográficas.

A.- Una visión compartida del panorama estratégico y una valoración coincidente de los riesgos y amenazas externas, tanto globalmente como según el diferente escenario geográfico, así como una apreciación de las debilidades y capacidades internas para hacerles frente, es esencial para cualquier acción conjunta. En este sentido, el autor nos ratifica la coincidencia esencial de valoración en ambas Estrategias de Exteriores y Defensa, con ligeros matices, debidos a las diferencias temporales entre ambas.<sup>183</sup>

B.- En cuanto al conjunto de acciones convergentes entre Exteriores y Defensa, Ricardo López - Aranda las estructura en torno a tres ejes: acciones orientadas a la

---

los tradicionales y endémicos celos de competencia administrativa a todos los niveles, horizontales y verticales, e, incluso, de frágil o nula lealtad constitucional, según casos, a nivel político y territorial, aunque cabría quizás sospechar que han sido estos los motivos de no haber podido implantar aquellos. El párrafo 3 del artículo II establece que “*corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley*”, medidas y directrices que no se han establecido y que sólo podrán afectar a las actividades que contradigan la política exterior.

183 La Estrategia de la Acción Exterior es un año posterior a la de Seguridad Nacional que, a su vez, se basaba en la Directiva de Defensa Nacional del año anterior.

seguridad y defensa de España y de los españoles, a la paz y seguridad internacional y al fomento de la confianza y la estabilidad.

a).- Las acciones orientadas a la seguridad y defensa de España y de los españoles configuran el primer objetivo compartido por la diplomacia y la defensa, un objetivo incardinado también en la estrategia de paz igualmente compartida con nuestros socios, aliados y amigos en los diferentes marcos de la UE, la OTAN, la ONU, la OSCE. Nuestro autor expone con cierto detalle la política española respecto de cada una de estas organizaciones orientada, por regla general, al refuerzo y ampliación de sus capacidades y funciones para asegurar un mejor cumplimiento de sus objetivos. Igualmente son relevantes, también en el marco multilateral, las relaciones con determinados países (V. gr. Consejo OTAN-Rusia) o grupos de países (Diálogo Mediterráneo de la OTAN).

b).- Las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituyen también un aspecto troncal de la coincidencia entre diplomacia y defensa. Identificar los riesgos, contener las amenazas y resolver los conflictos más allá de nuestras fronteras responde a un interés común para diplomáticos y militares. La capacidad de nuestras FFAA como “*primer instrumento y el más eficaz para abordar situaciones de inestabilidad o de inseguridad internacionales*” añade un valor clave a la acción exterior de mantenimiento de la paz.<sup>184</sup> Pero no es sólo el objetivo de la paz como ausencia de guerra o conflicto armado, sino la necesidad de estabilidad necesaria para asegurar las condiciones de desarrollo socio-económico que posibiliten la cooperación internacional y hagan más sostenible la paz.

c).- La cooperación para el fomento de la confianza configura el tercer gran ámbito operativo donde confluyen diplomacia y milicia. Así, conviene reseñar aquí que, además de todos los aspectos tradicionales de una cooperación estrictamente militar, las FFAA, a través de las vías tradicionales de la diplomacia bilateral y multilateral, cubren ámbitos de cooperación que van desde el fortalecimiento institucional y democrático de países vulnerables a los riesgos y amenazas transnacionales hasta gestiones postconflicto para recuperar y afianzar la estabilidad, objetivos que, además, requieren una estrecha conjunción entre diplomáticos y agentes de cooperación de Exteriores y de Defensa, reforzando así la relación entre ambos que exige la acción exterior.

C.- La coincidencia de prioridades de actuación en zonas geográficas es esencial para la coherencia y la eficacia de la acción exterior. Naturalmente aquella sólo puede ser

.....

<sup>184</sup> Las cifras que nos señala el autor son reveladoras: 138.000 españoles han participado en los cinco continentes en misiones de la ONU, la OTAN, la UE o la OSCE con 170 fallecidos en acto de servicio.

el resultado de una coincidencia previa, ya constatada, en la valoración del panorama estratégico global.

España, como actor global, se siente interesada en los temas relevantes de nuestro tiempo, por sí y por los posibles efectos sobre la paz y la seguridad internacionales y sus consecuencias para nuestros intereses, nuestros aliados y nuestros valores. Así la Estrategia de Acción Exterior reconoce que los peligros que amenazan nuestra seguridad se producen en zonas muy alejadas de nuestras fronteras. No obstante, como explica detalladamente López - Aranda, para la planificación de la acción se han priorizado determinadas zonas geográficas:

En África, además del apoyo a los procesos de integración regional, a la UA y al África Occidental (CEDEAO) y al principio de solución africana para problemas africanos, tres zonas se consideran prioritarias para la acción exterior común:

- El Norte mediterráneo africano o Magreb.<sup>185</sup>
- El Sahel.<sup>186</sup>
- La franja subsahariana entre el Índico y el Atlántico. En el Golfo de Guinea ayudando a la lucha contra la piratería, el terrorismo y el tráfico ilegal, y en el Índico (Cuerno de África), promoviendo iniciativas y participando tanto en la lucha contra la piratería como contribuyendo al refuerzo de las capacidades de países costeros como Somalia.<sup>187</sup>

En Iberoamérica, nos advierte el autor, la intensidad y densidad de relaciones de todo tipo con los distintos países, incluyen no sólo importantes relaciones bilaterales, sino el esfuerzo por una mayor implicación de países iberoamericanos en la seguridad internacional. Y éste es un hecho digno de notar.<sup>188</sup>

---

185 España participa en el Foro 5+5 entre los países del sur europeo y los del norte africano, en el Diálogo Mediterráneo con idénticos participantes en marco OTAN y en la Iniciativa Socios Mediterráneos para la Cooperación de la OSCE.

186 Así, en Mali España prestó su apoyo inicial a AFISMA de la CEDEAO y posteriormente a MINUSMA de la ONU. También apoyó la operación francesa SANGARIS en República Centroafricana y aseguró su participación directa en la misión de la UE en este país.

187 España fue promotora de la *Operación Atlanta* de la UE, participa en la operación Ocean Shield de la OTAN así como en la misión de entrenamiento de la UE en Somalia y apoya la misión de paz de la UA (AMISOM) en este país.

188 España no sólo se ha mostrado dispuesta a participar en misiones diplomáticas que pudieran desplegarse para la supervisión de los eventuales acuerdos de paz entre el gobierno de Colombia y la guerrilla, sino que se muestra abierta a la participación conjunta con otros países, como Chile, en operaciones de mantenimiento de la paz, como ya hizo con Colombia en la operación ATALANTA o con El Salvador en PFENUL –y a la que próximamente se incorporará Méjico- en el Líbano.

Respecto a Asia, la estrategia propugna una mayor presencia de la UE en la región y, a nivel bilateral, una intensificación de relaciones con Australia, Indonesia y Vietnam.

En conclusión, Ricardo López - Aranda ha logrado elaborar un esquema perfectamente estructurado, una exposición eficaz y coherente y un desarrollo temático preciso y riguroso, analizando los renovados marcos conceptual e institucional que la Ley ha introducido para configurar un nuevo sistema de política exterior al que ha dotado, a través de la Estrategia de Acción Exterior, de nuevos instrumentos de planificación y control, nuevos métodos de integración y nuevos mecanismos de mejora de la eficacia.

Cual vaya a ser realmente el nivel de integración de la acción exterior que propugnan la Ley y la Estrategia es cuestión opinable que, con buen criterio, ha eludido nuestro autor y que, como futurible, no encajaba en el cometido estricto de su buen hacer. En todo caso, las dudas no están relacionadas tanto con las previsiones de la Ley cuanto con las previsibles reticencias a asumir de buen grado la coordinación e integración que aquella propugna y la insuficiencia de mecanismos para hacerla, en su caso, efectiva.

En cualquier caso, lo que está fuera de toda duda es la absoluta previsibilidad del Ministerio de Defensa y su determinación en integrar, como ha venido decretando y haciendo, todas sus actividades en la acción exterior del Estado a través de las modalidades referidas en las normas y expuestas por Ricardo López - Aranda y que han configurado la doctrina y la práctica de la *Diplomacia de Defensa* en los últimos años.

\*

La contribución del General Juan Antonio Moliner se centra en el desarrollo del concepto de *Diplomacia de Defensa* en España y la progresiva expansión de su puesta en práctica y aplicación en los diversos ámbitos que abarca y conciernen al Ministerio de Defensa.

El nombre, como tal, de *Diplomacia de Defensa*, no apareció en nuestro país hasta 2009, pero, para fijar la fecha de la primera aplicación y puesta en ejecución de su contenido, hay que retrotraerse casi a una década.

A este respecto, el General Moliner nos ofrece una detallada y ordenada exposición de cómo se desarrolló e insertó en nuestro sistema, y más concretamente, en el ámbito militar, el concepto y la práctica de *Diplomacia de Defensa*. Así nos dice que fue en el Libro Blanco de la Defensa (año 2.000) cuando por primera vez se introduce la idea básica del concepto, aunque sin mención expresa de mismo, al referirse al apoyo de las FFAA a la acción exterior del Estado.

Algunos años después, la *Revisión Estratégica de la Defensa* del año 2003 hace igualmente referencia implícita a la *Diplomacia de Defensa*, también sin mencionarla como tal, en asociación esta vez a la necesidad de readaptar el funcionamiento de las Agregadurías de Defensa a los intereses más amplios de la acción exterior del Estado.

Las Directivas de Defensa Nacional de 2004 y de 2008 reiteran las referencias al contenido del concepto, pero sin recoger todavía la denominación.

Fue la Directiva de Política de Defensa que elaboró el Departamento en 2009, para el desarrollo precisamente de las dos últimas citadas Directivas de 2004 y 2008, la que ordenó la ejecución de un *Plan de Diplomacia de Defensa*, siendo éste el primer documento oficial que consagra definitivamente tal nombre en nuestro país.

La mencionada Directiva de Defensa de 2009 ordenaba literalmente “*desarrollar un Plan de Diplomacia de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que oriente la actuación bilateral del Ministerio de Defensa*”.

En aplicación de este mandato, había que establecer, por un lado, la ordenada colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y, por otro lado, la necesaria configuración en el seno del Ministerio de Defensa de mecanismos que aseguraran, a la vez, la eficaz coordinación administrativa interna y la natural coherencia de enfoque y fines con la Estrategia Española de Seguridad que estaba elaborándose simultáneamente.

La creación de la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional resultó una pieza clave en el Ministerio de Defensa ya que, por una parte, aseguraba la coordinación interna de las competencias administrativas y, por otra, al tener entre sus funciones la de informar el *Plan de Diplomacia de Defensa*, constituía un mecanismo adicional con el que reforzar la coherencia con los fines de la Estrategia Española de Seguridad.

El General Moliner no deja de señalar, con la naturalidad de las afirmaciones obvias, que la elaboración del *Plan de Diplomacia de Defensa* no sólo pudo contar con la necesaria coordinación, a través de la citada Comisión, sino con todo el apoyo del Estado Mayor de la Defensa (EMAD), Ejércitos, Armada y organismos directivos del departamento.

\*

Tras describir la elaboración del Plan de Diplomacia de Defensa y la evolución que condujo a la implantación final del término *Diplomacia de Defensa*, el General Moliner se cuida de proporcionarnos la definición literal del concepto que recoge el citado Plan, sobre la que conviene nos detengamos brevemente:

“*Conjunto de actividades internacionales basadas principalmente en el diálogo y la cooperación que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con nuestros aliados, socios y países amigos para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa en apoyo de la acción exterior del estado*”

Aunque coincido con el General Moliner en que esta definición presenta una concepción amplia, entiendo que ésta lo es principalmente en su capacidad de flexibilidad interpretativa y aplicativa. Sin embargo, conceptualmente, como

definición general del término, debido sin duda a su carácter operativo, presenta aspectos restrictivos.

En primer lugar, como recoge nuestro autor, excluye acciones de prevención secundaria que requieren despliegue o acción militares. Así, ciertas misiones de paz de la propia ONU no podrían considerarse inscritas conceptualmente en el marco de la *Diplomacia de Defensa*. Es evidente que, aunque no las incluya expresamente a nivel definitorio formal, no significa que las excluya en la realidad.

En segundo lugar, al definir como prioritarias las actividades basadas en el “*diálogo y la cooperación*”, aunque no descarta otras no prioritarias, constriñe indirectamente el ámbito del concepto, limitando la relevancia de las no prioritarias y reduciendo sus capacidades de interés conceptual extensivo a aquellas actividades que no sean estrictamente de diálogo y cooperación.

En tercer lugar, conceptualiza de modo principal como actividades de la *Diplomacia de Defensa* las realizadas “*a nivel bilateral*” sin mencionar las efectuadas en el marco multilateral (ONU, OTAN, UE) o a nivel de decisión individual (v. gr. establecimiento de agregadurías militares).

Finalmente, hace especial hincapié en la relación con “*nuestros aliados, socios y países amigos*” sin referencia a las acciones y actividades que se realizan y puedan realizarse en general o frente a terceros, ciertos o indeterminados, a nivel individual, bilateral o multilateral.

En resumen, puede decirse que esta definición, más que delimitar con precisión el ámbito conceptual de *Diplomacia de Defensa*, tiende a establecer o describir con claridad los objetivos prioritarios y modalidades preferentes (no exclusivas ni excluyentes) en el ámbito bilateral para el que se elabora el Plan.<sup>189</sup>

El hecho de que la definición comentada no configura ningún ámbito de exclusión, sino de prioridades o, incluso de prácticas establecidas, queda patente para el autor que inmediatamente se plantea la cuestión de *las relaciones bilaterales versus las multilaterales* tanto en el ámbito de la defensa como en el desarrollo de la *Diplomacia de Defensa*.

Aunque no cabe duda de la importancia de las relaciones multilaterales en un mundo inter-conexionado globalmente (lo que parece dar primacía a aquellas sobre las bilaterales) el General Moliner señala que no hay que minusvalorar la relevancia de lo bilateral y que lo multilateral no sólo no anula las relaciones de bilateralidad,

---

<sup>189</sup> . Las cifras que nos señala el autor son, a este respecto, reveladoras y denotan el compromiso con la diplomacia de defensa multilateral: 138.000 españoles han participado en los cinco continentes en misiones de la ONU, la OTAN, la UE o la OSCE con 170 fallecidos en acto de servicio. El General Moliner, tras la definición *Diplomacia de Defensa*, advierte sobre la necesidad de no confundirla ni con la Diplomacia Pública ni con la Diplomacia Preventiva con las que podría tener ciertos contornos afines, sobre todo, con la segunda.

sino que –como advierte con buen tino- éstas se dan también incluso en el seno de las organizaciones internacionales.

Como ejemplo concreto de la importancia de la bilateralidad en las relaciones españolas de defensa, señala el impacto de los Acuerdos con Estados Unidos de 1953 así como los subsiguientes a ellos.<sup>190</sup>

Al amparo de los diversos acuerdos con Estados Unidos, además del establecimiento de bases, y a través de los programas de ayuda, se pudo proceder, por ejemplo, al adiestramiento y asesoramiento de mandos españoles, actividades éstas hoy consideradas como típicas de la *Diplomacia de Defensa*.

En esta línea de razonamiento, el General Moliner concatena la interrelación de dos procesos convergentes: la importancia, sin menoscabo de otras normas, de las sucesivas Directivas de Defensa en la configuración de la política española de defensa, por un lado, y, por otro, el desarrollo, en simultaneidad convergente a ella, de la *Diplomacia de Defensa*.

En concreto, a través de las diversas Directivas de Defensa Nacional, se han ido configurando, en el marco de la bilateralidad, los ámbitos y acciones considerados prioritarios, geográfica y operativamente, tanto para la política de defensa como para la *Diplomacia de Defensa*.

Así, se ha forjado un amplio círculo de prioridades geográfico-estratégicas orientado a:

- Reforzar la estabilidad y seguridad en y con los países ribereños del Mediterráneo, el Norte de África y el Sahel,
- Intensificar las relaciones con la Comunidad Iberoamericana y demás naciones con las que nos unen vínculos históricos comunes,
- Potenciar una relación sólida y equilibrada con EEUU, país hegemónico en la Alianza,
- Impulsar y fomentar la confianza mutua con países situados en áreas de interés estratégico, y
- Promover relaciones con aquellos actores que comparten con nosotros intereses y/o amenazas para aportar estabilidad a nuestro entorno o mejorar la posición de España en el ámbito de las relaciones estratégicas.

---

<sup>190</sup> El autor detalla la arquitectura legal de nuestras relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Acuerdo de 1970 que substituye al Convenio Defensivo de 1953 y amplía su marco a las relaciones económicas, culturales y tecnológicas. 1976: Tratado de Amistad y Cooperación. 1982: Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación. 1988: Convenio de Cooperación para la Defensa. 2002, 2013 y 2015 firma de Protocolos de Enmienda.

Como conclusión de lo expuesto, el General Moliner termina subrayando la doble relevancia de las relaciones bilaterales y de determinadas zonas geográficas como ámbitos prioritarios de aplicación de nuestra política de Defensa para “*complementar la acción exterior del Estado en los ámbitos de seguridad y defensa...*” (Línea básica de la política de Defensa nº 2, de la DDN 1/2000).

\*

A continuación nuestro autor expone las características del *Plan de Diplomacia de Defensa*, detallando sucesivamente los objetivos y actividades, instrumentos, principios y otros datos de interés. En todo caso, antes de adentrarnos en ellos, conviene recordar el marco prioritariamente bilateral en el que se sitúa el Plan.

a. - Respecto de los objetivos, éstos se diferencian en función de las relaciones con los distintos países, aunque no siempre se especifican aquellas o éstos.<sup>191</sup>

En todo caso, respecto a los países *relevantes para la acción exterior del Estado*, el objetivo es fomentar el conocimiento, entendimiento y confianza recíprocos a través de un diálogo regular en el ámbito de la defensa sobre cuestiones bilaterales y multilaterales de interés mutuo.

En relación con los *países objeto de la acción exterior*, la finalidad se cifra en contribuir a instaurar y consolidar un orden global estable mediante la cooperación en materia de defensa.

Un objetivo muy similar a éste es el orientado a apoyar el esfuerzo de los *países* para consolidar estructuras democráticas propias del Estado de Derecho con miras al objetivo ulterior de controlar y prevenir la aparición de conflictos.

El objetivo fijado cara a las *naciones que comparten con España lazos históricos o culturales* es el de facilitar el logro de un marco jurídico adecuado que ampare y regule las relaciones bilaterales, el diálogo político y la cooperación en lo relativo a la defensa.

Finalmente, el Plan se da un objetivo, en principio, de interés nacional predominante, aunque con posibles efectos beneficiosos bilaterales o respecto a terceros: apoyar a la industria Española en sus relaciones con los *países de interés* como medio de favorecer su capacidad tecnológica y comercial.

191 Así, el Plan habla de “*países relevantes para la acción exterior del Estado*”, de “*países objeto de la acción exterior*”, de “*países de interés*” o simplemente de “*países*”. Incluso la referencia, que, en principio, parece más clara como “*las naciones que comparten con España lazos históricos o culturales*” puede extenderse a Iberoamérica, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Marruecos, el Mundo Árabe, Europa y EEUU y es que nuestra historia y nuestra cultura han sido universales.

b. - Tan relevante como la definición de objetivos es detallar de nuevo la adscripción de actividades recién referidas para individualizarlas respecto a los objetivos mencionados. Así, las actividades priorizadas, como acabamos de ver, son:

- El diálogo regular como medio de fomento del conocimiento, el entendimiento y la confianza mutua;

- La cooperación en materia de defensa como canal para consolidar un orden global estable y estructuras democráticas y

- La institucionalización de marcos adecuados donde poder desarrollar con previsión y seguridad jurídica relaciones permanentes de diálogo y cooperación.

c. - Íntimamente relacionados con las actividades y como componente ineludible de ellas, están los instrumentos de los que se ha dotado el Plan para llevar a cabo sus fines, que constituyen un reflejo de la diplomacia tradicional y pueden resumirse en cinco puntos:

En primer lugar, a nivel de decisión nacional, está la red de Consejerías o Agregadurías militares, un instrumento histórico y tradicional en las relaciones entre Estados.

En segundo lugar, los Convenios de Cooperación en materia de defensa, otro de los instrumento clásicos de la diplomacia.

En tercer lugar, la participación en Programas de carácter estructural, refiriéndose el Plan a tres de ellos en forma específica: Reforma del Sector de la Seguridad; Programas de Enseñanza Militar y finalmente Fortalecimiento de capacidades en el ámbito de la prevención y estabilización en área de crisis o conflicto.

En cuarto lugar, actividades o acciones de cortesía y fomento de la confianza y la transparencia: intercambio de visitas, participación en ejercicios, despliegues o paradas militares, escalas amistosas de buques y aeronaves etc...

En quinto lugar, celebración de reuniones en el ámbito industrial con carácter informativo u operativo y la colaboración industrial o tecnológica.

d. – Los objetivos, actividades e instrumentos se instauran en un marco configurado por el Plan en torno a dos grandes principios: la unidad de acción exterior del Estado y el respeto a los acuerdos y compromisos.

El primero de ellos implica, a su vez, otros dos principios subsumidos implícitamente en él: la integración y coordinación de esfuerzos y la eficacia y economía de medios, ambos orientados a la optimización de recursos y de resultados y una mayor eficacia de la acción exterior del Estado.

e. – Para reforzar la eficacia, además, el Plan fija un ámbito de aplicación y revisión temporal sobre un horizonte de dos años y una revisión anual a cargo de

la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) con participación de todas los centros directivos implicados en las diferentes actividades, lo que obliga a mantener una coordinación continuada y una evaluación permanente para garantizar el adecuado seguimiento y corregir las posibles desviaciones respecto de los objetivos fijados.

f. – También en aras de la eficacia, el Plan cuenta con una dotación presupuestaria diferenciada, cuya relevancia responde, más que a su relativa cuantía, al hecho de la consolidación de las partidas destinadas a las acciones propias del Plan y a la complementariedad de decisiones de las distintas instituciones implicadas en programas de actividades bianuales.

g. – Finalmente, conviene señalar que se ha atribuido al Plan una aplicación informática específica abierta a todos los organismos implicados en el desarrollo y aplicación del Plan, donde se recoge toda la información relevante respecto de cada actividad, favoreciendo la funcionalidad operativa, el conocimiento inmediato y la transparencia.

\*

Como parte final de su exposición, el General Moliner hace una minuciosa exposición de las varias actividades llevadas a cabo en nuestro país en los diversos ámbitos comprendidos en el *Plan de Diplomacia de Defensa* de las que, por razones de espacio, sólo se mencionarán algunas.

Se ha incrementado la red de Agregadurías de Defensa tanto de la representación extranjera en España (de 64 a 71 países con un total de 101 Agregados) como de España en el extranjero (acreditaciones en 79 Estados, la mitad residentes), con un notable impulso de aprovechamiento de la red para la promoción de nuestra industria de defensa especialmente en la zona Asia-Pacífico.

Desde 2012 se han firmado 12 nuevos Acuerdos de Cooperación en Materia de Defensa con países de distintas zonas geográficas: Golfo Pérsico (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Omán), Asia-Pacífico (Australia, India, Indonesia, Japón), Asia Central (Kazajstan y uno próximo con Azerbayán), Iberoamérica (México, Uruguay) y Norte de África (Egipto).

Durante los últimos cuatro años, en el marco del Plan, se han llevado a cabo más de 1.600 actividades bilaterales que incluyen una cuarentena de Comisiones Mixtas y reuniones de alto nivel, entre las que hay que singularizar las realizadas anualmente con Francia, Portugal e Italia, con los que existen relaciones estratégicas.

En materia de cooperación en enseñanza militar, por ejemplo, son dignos de reseñar, entre otros muchos, los cursos para oficiales superiores iberoamericanos (decimocuarta edición), afganos (octava edición), de la región Asia-Pacífico (cuarta edición) y del Norte de África y Oriente Medio (segunda edición). En el presente año 2015 se han ofertado cerca 80 cursos para más de 300 alumnos de un total de 63 países beneficiarios.

Las relaciones con EEUU no cesan de mejorar e incrementarse gracias, entre otros factores, al buen funcionamiento del Comité Bilateral de Alto Nivel.

Respecto a Iberoamérica, además de dos los mencionados Acuerdos de cooperación (México y Uruguay) y seis Comisiones Mixtas este año, España ha sido admitida como observador en la Conferencia de Ministros de Defensa y en las reuniones de Jefes de Estado Mayor de Tierra iberoamericanos.

En la región del Norte, Centro y Oeste de África, debido a la extensión de la amenaza terrorista, se ha intensificado la cooperación bilateral a través de Comisiones Mixtas con Marruecos, Argelia y Mauritania y ofertas de colaboración en materia de seguridad marítima con Senegal, Ghana, Gabón y Angola.

En resumen, la *Diplomacia de Defensa* ha jugado y juega un papel central en la Política de Defensa de España que, a través de aquella, se integra cada vez con más conciencia y firmeza en el esfuerzo integrador de la Política Exterior del Estado.<sup>192</sup>

En general, los resultados del *Plan de Diplomacia de la Defensa* hay que valorarlos como claramente positivos, junto a los avances, que habrá siempre de profundizar, en materia de programación y coordinación,<sup>193</sup> al igual que su capacidad de readaptación a la cambiante situación internacional, agitada por crisis y conflictos a las que España ha querido y sabido contribuir con eficacia y ejemplaridad en numerosas operaciones de mantenimiento de la paz.

Pero no sólo a través de ellas, la FFAA, mediante el conjunto de actividades que desarrollan en el ámbito de sus relaciones y, especialmente a través de las actividades de la *Diplomacia de Defensa*, promueven eficazmente el respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional, la búsqueda de la paz y la seguridad, perfectamente compatibles con la defensa de los intereses de España porque también en la promoción de aquellos se encuentran los intereses patrios.

\*

El Teniente Coronel Pedro Sánchez Herráez aborda el tema de las Agregadurías y Conserjerías de Defensa como primer y más antiguo instrumento de *Diplomacia de Defensa* y como el que mejor visualiza institucionalmente la integración de las FFAA en las tareas y funciones de la diplomacia.

---

192 En este sentido, no es anecdótico el hecho de la presencia reiterada de diplomáticos al frente de SEGENPOL, dando visibilidad demostrativa de ello.

193 En este punto me parece relevante recoger como conclusión específica la opinión del autor y proponer, tras la exitosa experiencia acumulada, la conveniencia de que quizás ha llegado el momento de recoger todas las actuaciones que desde Defensa se han llevado a cabo en un documento que contemplara objetivos, instrumentos y procedimientos para hacer más eficaz y rigurosa esa *Diplomacia de Defensa*.

El trabajo parte de dos principios implícitos, no enunciados, pero claros: diplomacia y capacidad militar de un país deben de ser coherentes entre sí y, además, estar ambas en concordancia con la dimensión y capacidad real del propio país.

Una diplomacia y unas FFAA que sobrepasen la capacidad real del país se exponen a un desgaste sin resultados durables. Una proyección diplomático-militar inferior a la capacidad real del país conduce al desperdicio de oportunidades y al abandono de intereses. Una diplomacia sin respaldo militar adecuado puede arriesgar credibilidad internacional y eficacia en determinados momentos clave. Unas FFAA no apoyadas en un proyecto político-diplomático pueden resultar incoherentes y peligrosamente irresponsables.

Si en los capítulos precedentes se ha desarrollado la profunda interrelación entre diplomacia y defensa, tanto en el plano conceptual como operativo en nuestro país, ahora se trataría de ver si la presencia de Defensa en la red político-diplomática es adecuada a las potencialidades de España y a su proyección internacional, es decir, si la red de nuestra representación militar exterior, como principal instrumento y cauce permanente de interacción con la diplomacia, es el adecuado y el más eficaz para nuestros intereses nacionales.

¿Cuál es, pues, la dimensión de nuestro país? Este es el punto de partida efectivo del Teniente Coronel que lo fija con rotundidad: España, una de las naciones más antiguas del mundo, por su condición y vocación, ha estado siempre integrada en el concierto mundial. De donde se deduce que no dejará de estarlo. Es decir, España ha sido, es y aspira seguir siendo un actor global.

Que España ha sido por historia un actor global es evidente. El autor no sólo menciona el pasado imperial “*donde no se ponía el sol*”, sino su papel decisivo en la Historia y para la Humanidad con el descubrimiento de nuevos continentes y la expansión de su lengua.

Pero no sólo por historia. España es también por su condición actual un actor con probada capacidad global. Sobre este punto, el autor nos procura abundantes y gratificantes referencias que resumo con gusto.

El primer dato: la relevancia de España en términos económicos dentro de nuestro Continente (cuarta economía de la zona euro y quinta dentro de la Unión) y en términos globales (décimo inversor mundial y décimosegundo por volumen de PIB). Dato adicional: más de la mitad de la facturación de nuestras empresas cotizadas se genera en el exterior.

En sectores estratégicos, España es referente en tecnologías de producción y gestión energética (en especial en renovables), así como en el campo de las infraestructuras de transporte, tanto internamente (la segunda red de alta velocidad más extensa del mundo) como a nivel internacional (casi un centenar de proyectos en 90 países).

En general, en todos los sectores económicos, España lidera aspectos importantes: en el sector primario, (primer productor y exportador de aceite de oliva, primer exportador mundial de frutas y hortalizas y segundo en vinos. La flota pesquera ocupa primeros puestos mundiales), en el sector secundario (reputada capacidad tecnológica en los ámbitos naval, aéreo y de automoción, al igual que en los de la información y las telecomunicaciones: séptimo país en fabricación de satélites), y en el terciario (primer destino mundial de turismo vacacional y segundo más visitado. Alguno de nuestros bancos entre los mayores del sistema financiero mundial).

Por si estas reseñas no fueran suficientes, el autor extiende las referencias probatorias al campo de la cultura (la segunda lengua mundial, un sector editorial entre los más importantes del mundo, el rico patrimonio cultural reconocido por la UNESCO, la celebrada gastronomía y el liderazgo de nuestros *Chefs*), las empresas de distribución y de modas (Inditex, Zara, Mango...), el denominado sector “*hábitat*” (el octavo en el ranking de exportaciones mundiales), la reconocida calidad de vida (vigoroso sector sanitario y tecnológico de la salud, índices de baja mortalidad y más alta longevidad mundial) etc...

En suma, es evidente que nuestro país, no sólo por proyección histórica, sino por sus condiciones actuales, posee demostrada capacidad para ejercer como actor global y lo está ejerciendo con éxito y eficacia.

El tercer punto parece claro: España está dispuesta a proyectarse en el nuevo orden mundial cara al futuro como ha hecho en el pasado y está haciendo en la actualidad, acomodando esta proyección al nivel de sus capacidades que aspira, en todo caso, a incrementar. Como sintetiza el autor en la frase del Rey: “*una nación europea, con raíces milenarias y vocación universal*”. Presente, pasado y futuro con una voluntad única de proyección constante en la Comunidad internacional.

\*

Probada nuestra capacidad y voluntad de proyección, el siguiente tema que aborda el Teniente Coronel Sánchez Herráez es cómo nos proyectamos en la Comunidad intencional de nuestro tiempo: ¿en función de nuestros principios y valores o siguiendo nuestros intereses y en pos de oportunidades?

El debate sobre la contraposición entre principios e intereses ha sido una constante reflejada en numerosos campos: filosófico (intelectualismo versus voluntarismo), ético (moral de principios frente a moral de resultados), social (criterios de comportamiento solidario o egoísta), político (contraposición entre ley y poder), jurídico (principio de legitimidad opuesto al de legalidad), economía (regulación de responsabilidad frente a libre beneficio)....

La posición del autor sobre este dilema se proyecta sobre un doble plano, teórico y práctico.

En el plano teórico, la posición es diáfana: cualquier contraposición entre principios e intereses implica un mal planteamiento. Si el interés es legítimo debe encontrar acomodo natural en los principios. Si no lo es, no es legítimo plantearlo como objetivo. Así, nos dice que:

- De forma general, cuando la búsqueda de los intereses está guiada por principios y valores constituye un ejercicio de responsabilidad cara a los ciudadanos;
- A nivel nacional, valores e intereses, más que contradecirse, deben constituir conceptos complementarios que se refuerzan mutuamente,
- Cara a la esfera internacional, principios y valores compartidos permiten cooperar para alcanzar objetivos y fines de interés compartido.

En plano práctico, es decir, en cómo se articulan en España principios y valores, objetivos e intereses, la respuesta es igualmente clara: en nuestro país hay una evidente -más que compatibilidad- identidad entre unos y otros.

En efecto, si nos referimos a los objetivos que especifica el artículo 2 de la Ley de Acción y Servicio Exterior y que conforman nuestros intereses, es perfectamente constatable esta identidad. Así, el mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales; el fomento de instituciones multilaterales fuertes y legítimas; la promoción y consolidación de sistemas basados en el Estado de Derecho y en el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas; la lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados; la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria; la eliminación de las armas de destrucción masiva y armas químicas y la asunción de un compromiso activo por un progresivo desarme a nivel mundial; la construcción de una Europa más integrada y más legítima ante sus ciudadanos, que se constituye como un actor global de referencia y el fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones son parte de nuestros intereses nacionales hasta el punto de que sin ellos sería imposible o mucho más difícil el logro de nuestros objetivos primarios como Estado: la seguridad y bienestar de España y sus ciudadanos; la asistencia y protección a sus ciudadanos, así como la promoción y protección de los intereses económicos de España en el exterior.

En resumen, España se proyecta en el mundo en un marco de acción donde coinciden plenamente y se refuerzan mutuamente principios e intereses.

En capítulos anteriores ha quedado establecida la coincidencia en la valoración del escenario estratégico global y respecto a España entre las distintas Estrategias de Acción Exterior y de Seguridad Nacional. Esta convergencia abre la puerta a introducir en el planteamiento, junto a los principios e intereses, un tercer elemento: los riesgos y las amenazas.

La Estrategia de Seguridad Nacional identifica y establece 12 diferentes riesgos y amenazas cuya mayor número, como acertadamente indica nuestro autor, no son precisamente de índole militar.<sup>194</sup>

La lógica es inevitable: si hay coincidencia entre los objetivos nacionales de España y los de su acción exterior, las amenazas y riesgos que surjan o puedan surgir en el orden internacional contra aquellos constituyen automáticamente también amenazas internas contra nuestros valores y nuestros intereses.

Normalmente se atribuye este automatismo a los efectos de la globalización, lo que es también cierto. En la medida en que el Orden internacional es, *de facto*, mundial, los riesgos y amenazas son globales y afectan a todos y a cada uno de los Estados que la conforman o participan de él. Pero se olvida con frecuencia que el factor interno de identidad y coherencia que vincula, a través de valores y principios, objetivos e intereses, a los Estados con la Comunidad u Orden internacional al que pertenecen, es el que hace que los peligros y amenazas a éstos se asuman como propios. Sin este nexo interno de coherencia o identidad entre el Orden nacional e internacional quebraría el mencionado automatismo de la globalidad.

En cualquier caso, y como resumen, nuestra proyección exterior se emplaza en un marco de convergencia entre nuestros principios y nuestros intereses, con más intensidad en aquellos ámbitos de mayor coincidencia. Esto determinará dos sub-efectos importantes: de un lado, la identificación de peligros y amenazas, a la vez, como propios y compartidos y, de otro, la definición de prioridades temáticas y geográficas.

\*

En la medida en que nuestra capacidad de ejercer como actor global se corresponde con nuestra voluntad de proyección universal, los instrumentos de nuestra acción exterior deben responder a esta dimensión, entendiéndola la necesidad de equilibrio entre nuestra diplomacia y nuestra defensa en términos estructurales y funcionales.

En este sentido es observable una proporción adecuada entre nuestras redes de representación diplomática y militar, tanto en embajadas bilaterales como en los organismos internacionales competentes en materia relacionada con la seguridad y la defensa.

Las responsabilidades adscritas a estos temas corresponden, dentro del servicio diplomático en el exterior, a los tradicionalmente denominados Consejeros y Agregados Militares. Desde su función, donde confluyen diplomacia y defensa, los Consejeros y Agregados militares constituyen una pieza clave y fundamental en todo el engranaje de la *Diplomacia de Defensa*.

---

<sup>194</sup> Conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, espionaje, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo, vulnerabilidad de los servicios críticos e infraestructuras esenciales.

La regulación de estas Agregadurías y Consejerías ha sido objeto de varias y sucesivas normas.<sup>195</sup>

En todas estas normas, las funciones de los Agregados y Consejeros de Defensa se articulan en torno a un triple eje: interno (eslabón entre la Misión Diplomática y el Ministerio de Defensa), externo (cauce de las relaciones diplomático-militares españolas con el país receptor) y bilateral (promoción de acciones y actividades entre las autoridades militares de ambos países).

Las actividades implícitas en estas funciones se inscriben plenamente entre las consideradas primeras y básicas de la *Diplomacia de Defensa*: integración institucional y operativa entre diplomacia y defensa, diálogo permanente y franco entre países acreditador y receptor, requerimiento y ofrecimiento directo y abierto de información,<sup>196</sup> apoyo a acciones y programas de actividades del propio país en el país de acreditación y viceversa etc... En resumen, instauración, sostén y fomento de la confianza mutua.

\*

Pero volvamos a la cuestión pendiente sobre nuestra red de Agregadurías y Consejerías en materia de defensa.

Antes de abordar esta cuestión parece oportuno abrir otra similar a la planteada al inicio de este apartado. Si antes nos preguntamos sobre el dilema entre valores e intereses, ahora habría que hacerlo sobre la posible contraposición entre intereses globales y particulares, ya que conviene saber si el despliegue de nuestra red obedece a criterios de interés general o de oportunidad ocasional. La cuestión es relevante en cuanto serviría para explicar la repetida apertura y cierre de Agregadurías y Consejerías.<sup>197</sup>

195 Resumen, como curiosidad, la enmarañada red de normas que aduce el Teniente Coronel. La primera norma de regulación es una Orden del Ministerio de Defensa de 2 de abril de 1986 (BOD nº 70). Posteriormente las Agregadurías se regularon por Real Decreto 757, de 19 de junio de 1990. Por su parte, el Real Decreto 916/2002, de 6 de septiembre, modificó la denominación de "Agregaduría" y "Agregado" por las de "Consejería" y "Consejero de Defensa", aunque permitió el uso de la denominación modificada, consagrada por la práctica diplomática tradicional. Al año siguiente, la Orden DEF/769/2003, de 25 de marzo, establecerá una nueva organización y funcionamiento de las Consejerías de Defensa. Dos años más tarde, el Real Decreto 959/2005, de 29 de julio, recupera oficialmente la denominación de "Agregaduría" y "Agregado", reservando la de "Consejería" y "Consejero" para las OOII, pasando a depender unas y otras del Director General de Política de Defensa (DIGENPOL). En 2007, el Ministerio de Defensa publica una nueva Orden nº783/2007, de 22 de marzo, que, entre otras cosas, establece la figura del "Agregado Adjunto" y la de Agregados especializados: "Agregado Militar", "Naval", "Aéreo" e incluso "Financiero" y "de Armamento".

196 Ya en el artículo 2 del Real Decreto 757/1990, de 15 de junio, se especificaba con claridad la función de "procurar información abierta" a las autoridades del Ministerio de Defensa y "proporcionar a las autoridades del país receptor las posiciones nacionales" en materia de defensa.

197 El autor aborda este tema bajo el epígrafe "Modificaciones al despliegue" de la red de Agregadurías

Ya quedó establecida la coherencia entre valores e intereses en nuestra acción exterior. La plasmación de esta coherencia en sus aspectos concretos de la articulación de la red diplomático-militar depende fundamentalmente de dos factores: uno positivo y otro negativo.

El factor positivo viene determinado por el grado de intensidad de los valores comunes con otros países y/o de la importancia de intereses legítimos compartidos con ellos: históricos o geográficos, culturales y científicos o económicos y comerciales etc... Este factor explicaría nuestras relaciones tradicionalmente privilegiadas con países europeos, iberoamericanos o árabes, por ejemplo, así como con aquellos con los que compartimos un importante nivel comercial o que ofrecen especiales condiciones u oportunidades para la promoción de nuestra industria o el desarrollo de nuestra tecnología etc...

El factor negativo lo define el grado de intensidad de los peligros y amenazas sobre nuestros valores e intereses. Entre estos últimos sobresalen, como intereses primarios y básicos, la defensa y seguridad de nuestro territorio y de nuestros nacionales, así como la de nuestros amigos y aliados, con los que compartimos, además de valores e intereses, nuestra propia defensa y seguridad.

Desde este doble prisma se explica la extensión de nuestra red de presencia diplomático-militar y su ubicación y su coherencia.<sup>198</sup>

Europa es el Continente con el que compartimos geografía, historia, cultura y valores y al que está asociado, con la gran mayoría de sus países, nuestro destino comunitario y común más inmediato. Esto explica la representación diplomático-militar directa en nueve países prioritarios y acreditación múltiple en más de una veintena de ellos.<sup>199</sup>

Iberoamérica constituye una Comunidad de Naciones indisolublemente unida a nuestra Historia y parte esencial de nuestra identidad como pueblo, con la que compartimos cultura y lengua y con la que queremos seguir compartiendo destino. Además y al margen de ello, la potencialidad de sus relaciones atlánticas sur-sur con el continente africano y las del Pacífico hacia Asia ofrecen perspectivas futuras de gran interés para todas las partes.<sup>200</sup>

---

explicando las razones de la nueva apertura en Perú, así como para el cierre en Países Bajos para compensar la nueva Agregaduría en Indonesia.

198 En cuanto a la extensión, España está acreditada militarmente en casi un centenar de países (98) con Agregado de Defensa residente en 39 de ellos. El mayor número de países en los que tenemos acreditación diplomático-militar está naturalmente en Europa e Iberoamérica.

199 Alemania, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Noruega, Polonia, Portugal y Reino Unido cuentan con Agregadurías de Defensa desde donde se cubren, en régimen de acreditación múltiple, otros 22 países europeos, tanto miembros como no miembros de la UE, salvo Chipre que se cubre desde Tel Aviv y Albania y Bulgaria desde Turquía.

200 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Méjico, Nicaragua, Perú y Venezuela son sedes de

Junto a la Comunidad Iberoamericana, completando nuestras relaciones transatlánticas, la posición de EEUU resulta capital en nuestro diseño político, diplomático y militar por su posición hegemónica en todos estos ámbitos. Si la seguridad occidental depende en gran medida de EEUU, su seguridad es parte de la nuestra. También nos importan sus relaciones militares y de seguridad con Europa y el Continente Iberoamericano.<sup>201</sup>

El Mundo Árabe en su conjunto, tanto Oriente Medio como el Magreb, representa por razones históricas y culturales, por su vecindad geográfica y por su posición estratégica global una prioridad tradicional de nuestra acción exterior, incrementada en el presente por la perversa interpretación yihadista del Corán y los riesgos fundamentalistas. Siete Agregadurías, cinco en el Norte de África y dos en la zona del Golfo, cubren un total de 15 países árabes.<sup>202</sup>

La región de Asia, en su triple dimensión: Pacífico, Índico y Oceanía, se ha convertido en uno de los ámbitos de mayor protagonismo político y económico y de gran interés estratégico por factores múltiples y de diverso signo, en función de los distintos países. Esto explica que el número de nuestras Agregadurías sea similar al de Europa e Iberoamérica, aunque cubran un número menor de países.<sup>203</sup>

En el Continente africano, aparte de los países árabes del Norte, ya mencionados, nuestras prioridades, por razones históricas y estratégicas actuales, se centran fundamentalmente en la costa occidental atlántica y en Sudáfrica. Con grandes recursos naturales y una población joven, representa un gran potencial, por el momento frustrado, por diversos conflictos, lo que hace que nuestra presencia sea mucho más activa y extensa en misiones de paz que en representación diplomático-militar, que sólo cubre siete países.<sup>204</sup>

---

Agregadurías desde donde se atiende la acreditación del resto de países, salvo desde Brasil, Méjico, Perú y Venezuela que son acreditaciones únicas.

201 La Agregaduría de Defensa en Washington atiende los asuntos militares de Canadá.

202 Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Marruecos, Mauritania y Túnez son los países con Agregadurías de Defensa desde donde se cubren, (a excepción de Argelia y Marruecos, países con acreditación única), Bahrein, Kuwait, Qatar (desde Riad), Jordania (desde El Cairo), Omán y Yemen (desde Abu Dabi), Cabo Verde, Mali, Senegal (desde Nuakchot) y Libia (desde Túnez). Aunque incluidos en Agregadurías situadas en países árabes, algunos de los países referidos no son obviamente árabes, como Cabo Verde o Senegal, incluidos por razones funcionales y prácticas de geografía en Mauritania.

203 Afganistán (Pakistán), Australia (Nueva Zelanda), China, Corea del Sur, Filipinas, India, Indonesia, Malasia y Tailandia (Singapur y Vietnam) son los países que cuentan con Agregaduría de Defensa. (Los países en paréntesis se cubren desde los que le preceden ante el paréntesis).

204 Salvo Mauritania y Sudáfrica, ningún país africano tiene Agregaduría de Defensa. Desde Mauritania se cubren, como ya se ha indicado, Cabo Verde y Senegal y desde Sudáfrica: Angola,

Tres países, no incluidos en las zonas geográficas mencionadas, presentan un interés específico y están, en consecuencia, inscritos en nuestra red de representación diplomático-militar: Rusia, Israel y Turquía, cuya importancia, muy distinta y diferenciada en cada uno de ellos, pero obvia en todos ellos, no requiere ni explicación ni, mucho menos, justificación.

Como conclusión, asumo como propias las que establece el Teniente Coronel Sánchez Herráez. España, conforme a su historia y a sus capacidades actuales tiene la decidida voluntad de ser actor global en el nuevo orden mundial y contribuir, junto a sus amigos, socios y aliados, al afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales como parte y medio de asegurar la paz y la seguridad también en nuestro país.

España mantiene, en torno a su identidad colectiva, unos principios y valores plenamente coherentes con los intereses y objetivos que propugna en su acción exterior, donde encuentran refuerzo mutuo aquellos y éstos.

La interrelación entre diplomacia, defensa y seguridad constituye un elemento esencial de la acción exterior de España y tiene como fin fundamental garantizar la paz, neutralizar las amenazas y contribuir al bienestar de todos los españoles.

La red de representación diplomático-militar de Agregadurías de Defensa constituye un instrumento básico e indispensable de nuestra *Diplomacia de Defensa*, pretende en su extensión la proyección global deseada, busca en su concreción la geografía de nuestros intereses, aspira a un balance equilibrado entre objetivos y medios y trata de ajustarse a la flexibilidad de un orden incesantemente cambiante.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

### *Presidente del Grupo de Trabajo*

**D. ANTONIO NÚÑEZ GARCÍA-SAÚCO**

*Embajador.*

### *Investigadores/Vocales*

**D. RICARDO LÓPEZ-ARANDA JAGU**

*Director de la Oficina de Análisis y Previsión, MAEC.*

**D. ANDRÉS MIGUEL COSIALLS UBACH**

*Doctor en Derecho. Profesor del CUD Zaragoza.*

**D. JUAN ANTONIO MOLINER GONZÁLEZ**

*Director Gabinete Técnico SEGENPOL.*

### *Secretario/Vocal*

**D. PEDRO SÁNCHEZ HERRÁEZ**

*Teniente coronel del Ejército de Tierra.*

*Analista principal del IEEE.*

