

EL PLAN DE DIPLOMACIA DE DEFENSA. EL CASO DEL GOLFO DE GUINEA /SAHEL

- The Diplomacy of Defense's Plan. The case of the Gulf of Guinea/Sahel-

Emilio Montero Espinosa
Ejército de Tierra

Resumen: La Diplomacia de Defensa juega un papel decisivo en la defensa de España. Dentro de esta estrategia, la región del golfo de Guinea y el Sahel juega un lugar destacado, con múltiples intereses para España.

Abstract: Defence Diplomacy play a key role in the defense of Spain. Within this strategy, the region of the Gulf of Guinea and the Sahel plays a prominent place, with multiple interests to Spain.

Palabars clave: Diplomacia de Defensa, Sahel, Golfo de Guinea, Seguridad en África.

Key words: Defence Diplomacy; Sahel; Guinea Gulf; Security in Africa.

1.- Introducción

La publicación del Plan de Diplomacia de Defensa ha supuesto, para las Fuerzas Armadas españolas, la regulación de una serie de actividades que hasta esa fecha se realizaban de manera independiente por parte de los diferentes Ejércitos y la Armada. El plan ha sistematizado y regulado dichas actividades para que contribuyan al esfuerzo diplomático general del Estado. El Plan de Diplomacia de Defensa prioriza sus actividades en función de las zonas geográficas de interés para España; dentro de esas prioridades, la zona del Golfo de Guinea / Sahel ocupa el cuarto lugar en importancia. A pesar de ello, llama poderosamente la atención la profusión con la que el plan trata a esta zona, destacando una gran cantidad de objetivos y líneas de actuación a emprender, incluso en mayor número que las zonas que cuentan con una mayor prioridad en el plan.

Desde este punto de partida este artículo tratará de hacer un estudio en dos aspectos: El primero de ellos consiste en estudiar el Plan de Diplomacia de Defensa, comprobando si es un instrumento efectivo para el desarrollo de la Diplomacia de Defensa en España.

El segundo radicarán en estudiar los objetivos y líneas de actuación fundamental del Plan de Diplomacia de Defensa en la zona del Golfo de Guinea / Sahel, analizando las actividades realizadas para alcanzarlos. De este modo, se comparará lo planeado con lo ejecutado, se podrá realizar una valoración del grado de cumplimiento de los mismos, y del trabajo que aún queda pendiente para los próximos años.

2. Antecedentes del plan de diplomacia de defensa

El Plan de Diplomacia de Defensa, aprobado en abril de 2011, 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*¹.

Aunque a lo largo de toda la historia ha sido común el utilizar medios militares para evitar que se produzcan conflictos², este plan constituye un hito importante para España, ya que, hasta la promulgación del mismo, nunca se había definido oficialmente este concepto³, siendo igualmente un término de reciente aparición⁴ a nivel mundial.

¹ *Plan de Diplomacia de Defensa*, pág. 16. Ministerio de Defensa. Abril 2011.

² SANZ ROLDAN, Félix. “La diplomacia de defensa: una aproximación desde España”, pág. 519. *Revista Arbor*, marzo 2000.

³ El General de Ejército D. Félix Sanz Roldán aportó una definición de diplomacia de defensa en el año 2000, tras la aparición de los conceptos británico y norteamericano pocos años antes. Definía la diplomacia de defensa como: “el conjunto de actividades que ejecutan las organizaciones dependientes del Ministerio de Defensa y los miembros y Unidades de las Fuerzas Armadas en beneficio de la diplomacia tradicional y que abarcan desde la prevención de conflictos mediante el uso de medios militares, hasta la colaboración con las misiones diplomáticas en sus actividades relacionadas con la seguridad, así como las relaciones bilaterales en el ámbito de la defensa para el establecimiento de confianza, para el apoyo al

Centrándonos en la evolución de la diplomacia de defensa en España previa a la elaboración del Plan, se puede afirmar que el primer documento en el que se incluyó este término fue la Revisión Estratégica de la Defensa del año 2003, en la cual se marcaba que la diplomacia de defensa es la consecuencia de una política de defensa principalmente implicada en la acción exterior del Estado⁵. Sin embargo, no fue hasta su inclusión en la Directiva de Defensa Nacional (DDN) del año 2008 cuando se señaló como objetivo intensificar las acciones de diplomacia de defensa⁶. Este compromiso fue ratificado en el año 2009 al promulgarse la Directiva de Política de Defensa (DPD), en la que se exigía desarrollar un Plan de Diplomacia de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), que orientara la actuación bilateral del Ministerio de Defensa (MINISDEF)⁷.

Posteriormente a la publicación del Plan, y dada la gran cantidad de actores que ejercen la acción exterior del Estado español, se había detectado por parte del Gobierno la necesidad de aprobar una Ley de Acción Exterior del Estado⁸, cuyos objetivos son: integrar la acción de los distintos actores en el exterior para conseguir una mayor eficacia en los resultados y en el empleo de los medios; obtener una visión estratégica común que, a través de la política exterior española, proyecte una imagen consistente y de Estado, y dar una continuidad temporal en los objetivos de la acción exterior⁹.

desarrollo armónico de Fuerzas Armadas y para el mejor entendimiento entre sus miembros”.

⁴ El Reino Unido fue el primero en utilizar este término en *The Strategic Defence Review*, 1998. Secretary State for Defence.

⁵ *Revisión Estratégica de la Defensa*. 2003. Ministerio de Defensa.

⁶ Presidencia del Gobierno. “Directiva de Defensa Nacional 1/2008”, pág 13.

⁷ CUESTA CIVIS, Luis. “Plan de Diplomacia de Defensa”, en *Revista Española de Defensa*. Septiembre 2011, p. 1.

⁸ La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado fue aprobada el 24 de marzo de 2014.

⁹ ALGORA WEBER, M^a Dolores. “Diplomacia de defensa: otro ámbito de la proyección española en el mundo árabe a través de la iniciativa 5+5 Defensa”, en *Cuadernos de la Escuela Diplomática* n° 48. “El Islam y los musulmanes hoy. Dimensión internacional y relaciones con España”, pág. 302. Ministerio de AA. EE. y Cooperación. Madrid 2013.

Esta ley afirma que las Fuerzas Armadas (FAS) son un pilar de la acción exterior del Estado¹⁰, ya que promueven un entorno de paz y estabilidad internacional. Asimismo asegura que “la actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito internacional se enmarcará en el conjunto de la acción exterior del Estado, como elemento esencial para garantizar la seguridad y defensa de España y para contribuir a la proyección internacional de España y al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”¹¹.

Por todo lo expuesto, en la actualidad ya se encuentra completo el marco normativo para que nuestras Fuerzas Armadas puedan llevar a cabo los esfuerzos necesarios en el ámbito de la diplomacia de defensa, aunque las fechas de publicación de cada una de las normas no hayan seguido una secuencia jerárquica. La Ley de Acción Exterior, última en publicarse, se sitúa como el marco general de referencia que faculta a las Fuerzas Armadas para contribuir a la proyección de España y al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales mediante el uso de la diplomacia de defensa. Uso que aplicará lo establecido en el Plan de Diplomacia de Defensa que surgió como consecuencia de la DDN 1/2008 y la DPD 1/2009.

3. El Plan de Diplomacia de Defensa

El Plan de Diplomacia de Defensa sirve de guía a los diferentes órganos del Ministerio de Defensa en sus relaciones internacionales; establece las prioridades, medios y mecanismos para alcanzar sus objetivos, siendo la herramienta fundamental para garantizar la necesaria coordinación de los diferentes actores de la política exterior española¹².

La elaboración del Plan corresponde a la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL), excepto los aspectos relativos a la preparación de la Fuerza y los de carácter operativo, los cuales son desarrollados por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada¹³.

¹⁰ Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior del Estado. Artículo 8.

¹¹ *Ibidem*. Artículo 15.

¹² CHACÓN PIQUERAS, Carme. Presentación del Plan de Diplomacia de Defensa. Pp. 1-2.

¹³ Plan de Diplomacia de Defensa, pág. 43. Ministerio de Defensa. Abril 2011.

La definición de diplomacia de defensa recogida en el plan, afirma que es un conjunto de actividades internacionales agrupadas en tres bloques diferentes: la prevención de conflictos a través de contactos en el ámbito de la Defensa¹⁴, la promoción de reformas en el sector de seguridad y defensa¹⁵ y el apoyo al refuerzo de las capacidades de seguridad y defensa de los Estados u organizaciones regionales para asegurar el legítimo ejercicio de su autoridad sobre sus espacios de soberanía y jurisdicción¹⁶.

La base del plan consiste en establecer unos fines de la diplomacia de defensa¹⁷, que deben conseguirse empleando un conjunto de instrumentos¹⁸, cuyo peso varía en función del fin, del área de actuación y de la prioridad que tenga asignada ese área geográfica. Por ello es fundamental la correlación entre instrumentos y fines¹⁹ para llegar a alcanzar los objetivos marcados en el plan.

En cuanto a las diferentes áreas de actuación, el Plan de Diplomacia de Defensa marca las siguientes siguiendo un orden de prioridad²⁰: Europa y América del Norte, África – Marruecos, África – Resto del Magreb, África – Golfo de Guinea/Sahel, Iberoamérica, Resto de África, Asia – Oriente Próximo y Medio, y por último, Asia – Pacífico. Estas prioridades geográficas se derivan de las del MAEC, y son revisadas anualmente por la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL).

¹⁴ *Ibídem*, pág. 18.

¹⁵ En particular el control civil sobre la política de defensa y fuerzas armadas, la supervisión parlamentaria, el imperio de la ley y los derechos humanos y el compromiso de la sociedad con la defensa. *Ibídem*, pág. 19.

¹⁶ *Ibídem*, pág. 19.

¹⁷ Los fines que marca el Plan de Diplomacia de Defensa son cinco: sostener un diálogo regular con los países relevantes para la acción exterior del Estado, contribuir a instaurar y consolidar un orden global estable, apoyar los esfuerzos de los países en el ámbito de la Defensa para consolidar sus estructuras democráticas y de estado de derecho, facilitar la consecución de un marco jurídico adecuado y apoyar a la industria española de defensa. *Ibídem*, pág. 19.

¹⁸ Los instrumentos de la Diplomacia de Defensa son los siguientes: los Acuerdos de Cooperación, la representación del Ministerio de Defensa e intercambios, las visitas (de autoridades, escalas de buques y aeronaves militares y visitas de unidades militares), la reforma del sector de seguridad (SSR), fortalecimiento de capacidades, enseñanza y formación, participación en ejercicios, reuniones bilaterales y cooperación industrial y tecnológica. *Ibídem*. Pp. 28-32.

¹⁹ *Ibídem*. Pp. 34-35.

²⁰ *Ibídem*. Pág. 50.

4. Seguimiento del plan de diplomacia de defensa

Para poder comprobar la eficacia del Plan de Diplomacia de Defensa, se hace necesario hacer un seguimiento del mismo a través del denominado Programa Bienal de Diplomacia de Defensa²¹. Dicho programa permite supervisar si el esfuerzo se está realizando en la dirección marcada por el plan y llevar a cabo medidas correctoras en caso de que sea necesario; en este sentido, orienta las actividades de la diplomacia de defensa para los dos próximos años y ofrece una visión de conjunto de la misma. Básicamente está constituido por un informe del cumplimiento del programa del año precedente, por unas directrices sobre la reorientación del esfuerzo²², y por una estimación sobre las actividades previstas para los dos próximos años.

La elaboración del programa corresponde a las mismas autoridades que elaboran el plan²³, las cuales se encargan de actualizar el listado de países de interés sobre la base de las prioridades marcadas en la DPD y por el MAEC²⁴, de las prioridades operativas marcadas por el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), de las prioridades de cooperación industrial y tecnológica marcadas por la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) y la Dirección General de Infraestructuras (DIGENIN), así como, por las prioridades de cooperación en los aspectos histórico – cultural y

²¹ El programa bienal tiene clasificación de seguridad y por ello en este trabajo sólo se comentarán los aspectos generales que marca el propio Plan de Diplomacia de Defensa.

²² Estas directrices pueden incluir: la relación de países de interés y los fines generales que se persiguen en ellos, acuerdos de cooperación a negociar, despliegue de representación en el extranjero, orientaciones sobre el Programa de Enseñanza, guía sobre las Comisiones Mixtas y otras reuniones a realizar, y por último, una estimación sobre las actividades previstas para los dos siguientes años. *Ibídem*. Pp. 90-92.

²³ Esta competencia le corresponde a la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa, integrada por personal del Órgano Central del Ministerio de Defensa, así como del EMAD y los Ejércitos y la Armada. Además de elaborar el Plan de Diplomacia y el Programa bienal, se encarga de coordinar las actividades internacionales de los diferentes órganos del Ministerio. Para consultar la composición y cometidos concretos de la Comisión se puede consultar la Orden de Defensa 1951/2009 por la que se crea la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa. BOE 176, 22 de julio de 2009.

²⁴ El MAEC marca sus prioridades en el Plan Anual de Cooperación Internacional.

social proporcionadas por la Dirección General de Relaciones Institucionales y los diferentes Estados Mayores²⁵. Asimismo los Ejércitos y la Armada también tienen sus prioridades relativas, principalmente, a los aspectos de preparación y adiestramiento

Por último decir que el programa está sustentado en una Base de Datos de Diplomacia de Defensa²⁶; se trata de una herramienta informática donde se refleja la información actualizada de las actividades y programas de cooperación previstas y en curso. Permite que todos los actores tengan la necesaria visibilidad y accesibilidad para una mejor coordinación de los mismos convirtiéndose, por ello, en el instrumento de trabajo adecuado para implementar el programa bienal²⁷.

5. El Sahel y el Golfo de Guinea

El área geográfica del Golfo de Guinea / Sahel es una zona de África que ha ido cobrando importancia en los últimos años a nivel mundial. El Sahel²⁸ es una zona de grandes dimensiones formada por unos Estados muy frágiles que poco a poco se ha ido convirtiendo en un terreno adecuado para la aparición de conflictos interétnicos, redes delictivas de todo tipo y grupos terroristas, que en su expansión podrían introducirse en el área del Magreb.

Por otro lado, en el área del Golfo de Guinea (GoG) ha quedado demostrada la vulnerabilidad de su espacio marítimo en los últimos años.

²⁵ Plan de Diplomacia de Defensa. Pp. 91-92. Ministerio de Defensa. Abril 2011.

²⁶ Plan de Diplomacia de Defensa. Pág. 22. Ministerio de Defensa. Abril 2011.

²⁷ *Ibídem*. Pág. 94.

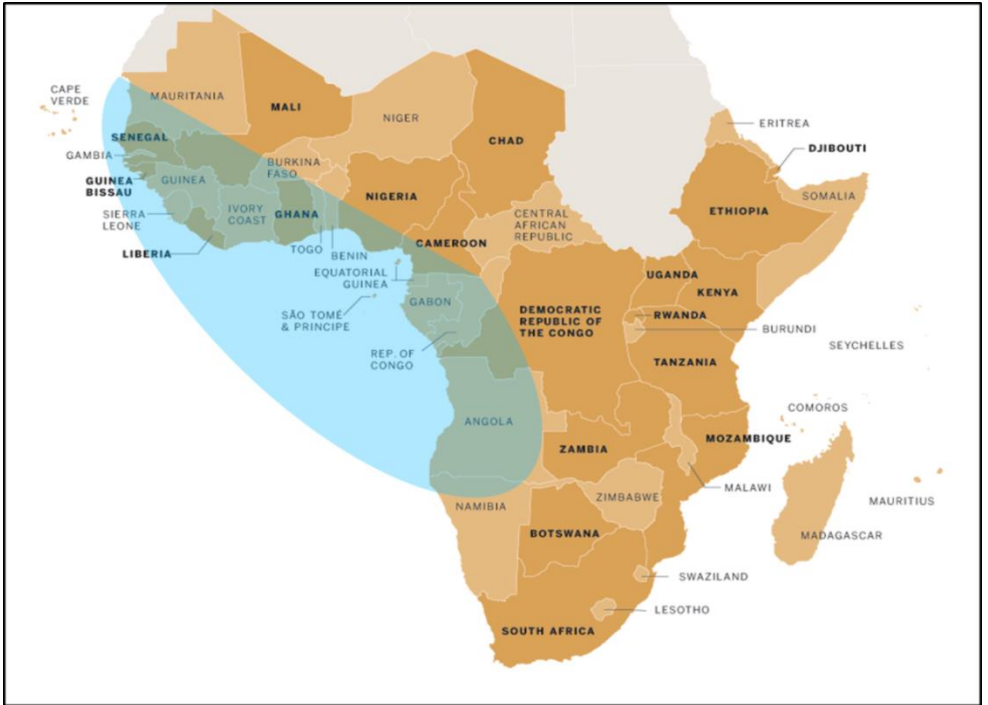
²⁸ Los países que componen el Sahel son los que se pueden observar en la imagen adjunta. Es una zona muy amplia de más de 5.400 km de Este a Oeste. La imagen se ha obtenido de la página web www.jomros3eso.blogspot.es

Este hecho se ha mostrado como muy negativo para el abastecimiento energético²⁹ y los flujos comerciales³⁰, y a la difusión al Sahel y al Magreb de esas mismas peligrosas dinámicas. El Golfo de Guinea³¹ no es sólo una zona de tránsito marítimo, si no que muchos buques necesitan fondear cerca de sus costas para acceder a unos puertos saturados y de capacidad limitada, lo que aumenta su debilidad. Además hay que sumar la fragilidad de las instituciones y la carencia de medios de los países de la región, el narcotráfico, las disputas territoriales, la falta de mecanismos efectivos de cooperación regional, la pobreza de las comunidades costeras, las disputas étnicas y el desorden que rodea a la industria del petróleo.

²⁹ En los últimos meses, la importación de España de productos petrolíferos en la zona ha sido muy elevada. Por ejemplo, la cantidad de petróleo importada de Nigeria ha sido de hasta el 24% del total importado por España. Asimismo, se ha importado también hasta un 10% de un país como Angola, cercano al Golfo de Guinea. Asimismo hay que destacar que esos suministros viajan por vía marítima, de ahí la gran importancia de la seguridad en la zona del Golfo de Guinea. Boletín Estadístico de Hidrocarburos N° 205. Pág. 19. CORES. Diciembre 2014.

³⁰ Otro aspecto de vital importancia para España en la zona son los intereses pesqueros. En el año 2010 se distribuyeron para España más de doscientas licencias de pesca en la zona del Golfo de Guinea / Sahel como consecuencia de los acuerdos entre la UE con terceros países. Además se concedieron otros treinta y cinco permisos temporales de pesca en la zona. Si nos referimos al montante total de capturas y su volumen económico, podemos decir que la franja Atlántica Africana constituye la tercera zona en importancia en cuanto a las capturas efectuadas por zonas para el sector pesquero español, tras el Atlántico Nororiental y el Índico Occidental. Memoria de Actividades del Ministerio de Agricultura y Medioambiente Rural y Marino 2010. Pág. 1265. Ministerio de Agricultura y Medioambiente Rural y Marino. Madrid, 2011.

³¹ El Mapa de la zona se ha extraído de una presentación de un seminario de la DIGENPOL en relación al Golfo de Guinea. Hay que destacar que la zona marcada en azul, con los países que la componen, es lo que hoy en día a nivel del Ministerio de Defensa se entiende por Golfo de Guinea. Es por tanto una zona mucho más amplia del tradicional concepto geográfico del mismo.



Por todo ello, la piratería y la delincuencia en el Golfo de Guinea han ido en continuo aumento. El rápido crecimiento de la zona y la gran cantidad de recursos petrolíferos, unido a las características políticas, económicas y sociales de gran parte de los países de la zona, ha supuesto un incremento alarmante de las actividades delictivas. Por consiguiente, esta zona se ha convertido en una de las regiones del mundo más inseguras para la navegación marítima. Además los diferentes países de la zona son, en muchos casos, incapaces de dar protección a los buques y plataformas petrolíferas, de garantizar el funcionamiento de la justicia, de controlar las fronteras y mantener el control del territorio.

No obstante, los diferentes países del Golfo de Guinea han empezado a construir un régimen de control en torno a la seguridad marítima con una reducida capacidad operativa. En este sentido, se han creado organismos y se han realizado patrullas conjuntas, pero se está muy lejos de contar con un sistema regional de lucha contra la piratería que permita abordar sus aspectos legales, procesales y operativos de manera satisfactoria.

A consecuencia de todo lo anterior, y por su importancia para nuestro país, durante los últimos años, la zona del Golfo de Guinea / Sahel, ha ido cobrando importancia para los intereses de España como demuestra la diferente normativa que ha ido apareciendo.

La Estrategia Española de Seguridad del año 2011, afirma que África es clave para la seguridad española. Asimismo, dentro de dicho continente, identifica varias zonas que serán vitales en las próximas décadas, entre ellas el Sahel y el Golfo de Guinea. El interés en el Sahel viene marcado, fundamentalmente, por la expansión del terrorismo islamista en el mismo, mientras que en el Golfo de Guinea la preocupación principal es el suministro energético y los flujos comerciales que pueden verse afectados por la inseguridad marítima y el incipiente bandidaje³².

De igual modo, en la DDN 2012, se marca que para conseguir la seguridad de España es necesaria la estabilidad en la zona del Sahel, así como, controlar los tráfico ilícitos y la piratería con origen en el Golfo de Guinea³³.

Por último, en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) del año 2013, se vuelve a insistir en la importancia de la zona para España, incidiendo en los mismos aspectos que la Estrategia Española de Seguridad³⁴.

Hasta la publicación del Plan de Diplomacia de Defensa, se había constatado que los esfuerzos que se habían realizado en este área geográfica eran muy modestos. En concreto, en el golfo de Guinea y su entorno marítimo las actuaciones han sido poco numerosas y necesitadas de una mayor estructuración. No obstante ya había suscritos antes de 2011 acuerdos de cooperación en materia de defensa con Gabón y Cabo Verde, y estaba en fase avanzada la negociación de un acuerdo con Senegal. Progresivamente se ha incrementado la colaboración mediante acuerdos en materia de defensa,

³² Estrategia Española de Seguridad. Presidencia del Gobierno. Pág. 30. Madrid. Junio 2011.

³³ Directiva de Defensa Nacional 1/2012. Presidencia del Gobierno. Pág. 4. Madrid. Julio 2012.

³⁴ Estrategia de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Pág. 17. Madrid. Mayo 2013.

así como mediante la participación en ejercicios y vigilancia marítima con países como Cabo Verde, Mauritania, Senegal y Ghana³⁵.

7. Objetivos y líneas de acción prioritarias

A la vista de las carencias observadas en la zona desde el punto de vista de la diplomacia de defensa, los objetivos que marca el plan para la zona del Golfo de Guinea / Sahel son los siguientes: incrementar el diálogo bilateral, contribuir a fomentar un orden regional estable y a la reforma de estructuras de defensa, y mantener los lazos históricos y culturales³⁶.

De igual modo se marcan una serie de líneas de acción prioritarias en la zona, que pasan a detallarse a continuación³⁷:

- La línea de acción fundamental, consiste en identificar un país de referencia en la zona, desde el que se pueda apoyar, de la mejor manera posible, el esfuerzo de diplomacia de defensa en la región. Una vez identificado dicho país, se deberá promover un acuerdo de cooperación en materia de defensa con el mismo, así como establecer en él una agregaduría de defensa, con agregado residente.
- Intensificar las visitas de autoridades a la zona.
- Potenciar las visitas de unidades navales y ejercicios en la zona.
- Explorar las posibilidades de ofrecer actividades relacionadas con la reforma del sector de defensa y seguridad.
- Contribuir al aumento de la capacidad de vigilancia y seguridad marítima con Senegal y Cabo Verde.
- Participar activamente en las actividades que lleven a cabo la OTAN o la UE y que tengan los mismos objetivos, especialmente el Partenariado de Paz y Seguridad Unión Europea – Unión Africana.

³⁵ Plan de Diplomacia de Defensa. Pág. 57. Ministerio de Defensa. Abril 2011.

³⁶ *Ibídem*. Pág. 79.

³⁷ *Ibídem*. Pág. 79.

- Incrementar la reserva de plazas en el Programa de Cooperación en Materia de Enseñanza Militar.

Hay que resaltar también que los diferentes programas bienales de diplomacia de defensa han marcado también que el Golfo de Guinea es una zona vital para los intereses españoles y que, por tanto, requiere un esfuerzo añadido de diplomacia de defensa, que deberá traducirse, en un aumento de actividades. En particular, y para el periodo 2015-2016 se establecen dos países del Golfo de Guinea de interés para la diplomacia de defensa: el primero es Senegal, por el apoyo a la operación en Mali y el segundo es Gabón por el apoyo a la operación en República Centroafricana. Además se considera a Angola y Nigeria países de interés por ser los que ejercen el liderazgo en la zona y para reforzar la colaboración industrial y tecnológica.

8. Actividades llevadas a cabo en el periodo 2011-2015

A continuación pasaremos a estudiar con detalle las actividades que ha llevado a cabo la diplomacia de defensa española desde la aprobación del Plan de Diplomacia de Defensa. Para ello se irá estudiando qué acciones se han llevado a cabo por parte de los diferentes actores implicados en las líneas prioritarias marcadas en el apartado anterior.

Identificación de un país de referencia en la zona

Este punto constituye, como hemos visto previamente, la línea de acción fundamental para la zona Golfo de Guinea/Sahel, y tras realizar un estudio de lo realizado hasta la fecha, podemos afirmar que dicho país no ha sido identificado, y aunque se hayan podido identificar algunos como importantes, no se ha realizado ninguna acción concreta sobre alguno de ellos para apoyar el esfuerzo de diplomacia de defensa en la zona. Además, al no haber identificado este país, tampoco se han podido tomar acciones fundamentales, como por ejemplo el establecimiento de una agregaduría de defensa con agregado residente en la misma. Tan sólo se barajó la posibilidad de establecer una agregaduría en Nigeria, pero la inestable situación del país lo desaconsejó. Por tanto este aspecto es aún una tarea que sigue en marcha.

Acuerdos de cooperación en materia de defensa y otros tipos de acuerdos

En primer lugar, estudiaremos con qué países de la zona se han firmado Acuerdos de Cooperación en Materia de Defensa. Estos acuerdos son un elemento fundamental para establecer el marco jurídico necesario para el desarrollo de actividades de cooperación bilateral en el ámbito de defensa con los países en los que existe interés. Engloban diferentes ámbitos como cooperación militar, tratados de buena vecindad, seguridad marítima, misiones SAR (búsqueda y salvamento), enseñanza militar, asistencia médica, apoyo humanitario, historia militar, museos, etc.

En la actualidad se tienen firmados acuerdos con Cabo Verde, Gabón, Guinea Ecuatorial, Liberia, Senegal y Angola.

Con anterioridad a la promulgación del Plan de Diplomacia de Defensa, España tenía ya suscritos diferentes acuerdos con países de la zona. Por ejemplo con Guinea Ecuatorial, antigua colonia española, tenía suscritos desde 1980 un protocolo de asistencia técnica en materia de defensa y un tratado de amistad y cooperación. Posteriormente, en 1982 suscribió un acuerdo complementario al tratado de amistad y cooperación. Desde entonces no ha habido más acuerdos firmados, y en la actualidad, y dado la relación problemática con el actual gobierno guineano, las posibilidades de alcanzar nuevos acuerdos son reducidas.

También España tenía suscrito un Acuerdo de Cooperación en Materia de Defensa con Gabón. Dicho acuerdo fue firmado en el año 2010. En el caso de Liberia existe un tratado de amistad y cooperación desde el año 1953.

Pero en este punto hay que destacar los acuerdos suscritos principalmente con Mauritania. Previamente a la promulgación del Plan de Diplomacia de Defensa, ya existían gran cantidad de acuerdos en materia de defensa, de asistencia sanitaria, de formación militar, búsqueda y rescate (SAR), vigilancia marítima, de lucha contra la inmigración ilegal y para llevar a cabo cursos de desminado humanitario. Pero después de la promulgación del plan se han suscrito nuevos acuerdos como el acuerdo técnico de cooperación entre la Armada y la Marina mauritana, varios acuerdos técnicos para llevar a cabo ejercicio bilaterales, y por último, un acuerdo técnico hispano-mauritano para la cooperación SAR.

Con Cabo Verde también existían acuerdos suscritos antes del año 2011 en aspectos como búsqueda y salvamento, para la vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo jurisdicción de Cabo Verde, y un protocolo de defensa. En el año 2015 se ha firmado un acuerdo técnico para la asistencia española para el adiestramiento de la Guardia Nacional Cabo Verdiana.

En el caso de Senegal, existían dos memorandos de entendimiento sobre desminado humanitario y provisión de HNS (apoyo de nación anfitriona) a las Fuerzas Armadas Españolas. Tras la promulgación del plan se han firmado en el año 2011 dos protocolos de cooperación militar.

Por último destacar que se firmó con Níger un acuerdo técnico para el apoyo HNS para el ejercicio Flintlock en el año 2014.

Para concluir este punto, destacar que se están negociando nuevos acuerdos con Angola por los intereses industriales existentes para España en ese país.

Comisiones mixtas bilaterales (COMMIX)

A continuación estudiaremos las Comisiones Mixtas Bilaterales (COMMIX)³⁸. Estas comisiones son reuniones bajo la dirección del Ministerio de Defensa que se realizan con algunos países para proponer, coordinar y aprobar un plan de cooperación bilateral, que incluye actividades militares³⁹, con el objeto de mejorar la confianza con esos países, así como intercambiar experiencias y conocimiento. Asimismo, en esas reuniones se revisa el grado de cumplimiento de las actividades incluidas en el Plan de Cooperación Bilateral del año anterior. El programa bienal marca para cada año los países con los que existe interés en realizar estas COMMIX.

Como resultado de las actividades aprobadas en las COMMIX, e incluidas en los Planes de Cooperación Bilateral, las Fuerzas Armadas pueden realizar ejercicios bilaterales en estos países.

³⁸ Las Comisiones Mixtas Bilaterales se realizan anualmente, cada dos años o ad-hoc, en función del país del que se trate.

³⁹ Las actividades incluidas en el Plan de Cooperación Bilateral son: visitas, intercambios, seminarios, cursos, ejercicios, etc.

Actualmente se encuentran en activo las COMMIX con Cabo Verde, Gabón, Mauritania y Senegal. En los últimos años se han realizado COMMIX de carácter bienal con Mauritania. La última de estas comisiones tuvo lugar el pasado año 2015. Asimismo durante el año 2012 se llevó a cabo una COMMIX con Cabo verde.

Plan de acción exterior de la Armada

En cuanto al Plan de Acción Exterior de la Armada, podemos afirmar que apoya y contribuye al Plan de Diplomacia de Defensa, y está realizando una importante actividad en el área del Golfo de Guinea. Los buques de la Armada despliegan en estas áreas por un periodo aproximado de dos meses, con el objeto de fortalecer los lazos con estos países y promover sus capacidades de seguridad marítima. Esto se consigue mediante la mejora del conocimiento de la situación marítima, el establecimiento de relaciones con los actores relacionados con la seguridad marítima, y con la contribución a mejorar las capacidades regionales de estos países para que puedan afrontar cualquier situación de crisis.

La Armada está alcanzando estos objetivos a través de la operación Delta-Alfa, Despliegue Africano, que corresponde a una iniciativa de la Armada dentro del Plan de Diplomacia de Defensa y enmarcada dentro del Plan África del MAEC con objeto de impulsar la presencia de España en el continente africano, mejorando la cooperación mutua y fortaleciendo los lazos de amistad que repercutan en los intereses económicos y políticos de España en la zona. Para ello la Armada ha dispuesto que los buques designados a cumplimentar la operación efectúen actividades en puerto y mar de amplio espectro apoyando las embajadas en el país visitado.

Las actividades que se realizan dentro de esta operación son muy variadas e incluyen acciones de vigilancia marítima como por ejemplo patrullas conjuntas con Cabo Verde, Senegal o Mauritania o visitas y contactos con buques nacionales que se encuentren en la zona. También se incluyen actividades de apoyo a la industria de defensa española mediante conferencias y demostraciones a autoridades de los países de la zona o adiestramiento conjunto en tierra o mar con las marinas de otros países. Asimismo se realizan actividades protocolarias como contactos con autoridades nacionales y locales claves del ámbito político y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de estos países. De igual modo se realizan

actividades sociales como actividades deportivas con marinas extranjeras, visitas de la comunidad española a los buques. También se apoya a la comunidad pesquera nacional mediante el conocimiento de sus actividades, realizando visitas en la mar o en puerto a pesqueros e instalaciones, así como dialogando con las autoridades extranjeras. Además se desarrollan actividades de adiestramiento con marinas extranjeras en las que se producen intercambios de información y ejercicios en puerto y mar.

Sirva como ejemplo que durante el año 2014 se realizaron actividades en Cabo Verde, Senegal, Nigeria, Gabón, Guinea Ecuatorial y Angola. El resto de años del periodo de estudio se realizaron actividades similares en los países de la zona.

También es importante destacar que cuando los buques de la Armada implicados en la operación Atalanta en el Océano Índico tienen que realizar el viaje de regreso a España, lo hacen bordeando todo el continente africano en lugar de por el canal de Suez, con el objeto de contribuir a las actuaciones que está llevando la Armada en el área de nuestro estudio.

El Plan de Cooperación Internacional en materia de enseñanza militar (PCIMEN)

El Plan de Cooperación Internacional en Materia de Enseñanza Militar (PCIMEN) nació en 1974, incluyendo inicialmente a 16 países iberoamericanos. En la actualidad la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar (DIGEREM) lidera el programa, en el que están incluidos 57 países.

El PCIMEN consiste en un catálogo de cursos específicos y conjuntos⁴⁰, que son ofrecidos a estos países para recibir formación en nuestro país. El objetivo del mismo consiste en favorecer, promover y desarrollar los intereses de nuestra política exterior a través de la enseñanza

⁴⁰ El PCIMEN tiene en su catálogo un total de 61 cursos. Entre los cursos específicos, podemos destacar el de mando de operaciones especiales, el curso de ascenso a Comandante, el curso de montaña, el de operaciones anfibas, el de ingeniero de armamento y material, el de mando de unidades paracaidistas, etc. En cuanto a los cursos conjuntos merece destacar el de Estado Mayor de las FAS o el básico de emergencias. Además se han impartido cursos de lengua española.

militar procurando la colaboración y la profundización de los lazos de amistad con las Fuerzas Armadas de países amigos.

El PCIMEN ha demostrado en los últimos años ser un programa que se ha adaptado muy bien a las necesidades marcadas en el Plan de Diplomacia de Defensa. Eso ha quedado demostrado como consecuencia de la situación de crisis económica que hemos atravesado durante los últimos años. En el año 2011 el presupuesto para el programa era de 1,35 millones de euros, pero tras los recortes necesarios para hacer frente a la crisis quedó reducido prácticamente a la mitad. Esto supuso para la DIGEREM un grave problema que salvó con un innovador sistema que permitió beneficiar a los países que suponen un interés para España desde el punto de vista de la diplomacia de defensa.

El sistema consiste en dividir a los países en cuatro grupos diferentes en función del interés de España en los mismos. En la distribución de países que se ha realizado en los últimos años se puede observar que en los grupos de mayor prioridad se encuentran diferentes países del área en estudio, como son: Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Conakri, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ghana, Mauritania y Senegal.

Desde la implantación del Plan de Diplomacia de Defensa, un gran número de alumnos de los citados países han realizado cursos en España. De entre todos los países de la zona, destaca Mauritania con más de cuarenta alumnos en los tres últimos años, que además realizan cursos de importancia como el de Estado Mayor, el de Ingeniero en Armamento y Material y otros. Asimismo también destacan Cabo Verde, Senegal y Gabón, países en los que España está llevando a cabo operaciones y en los que estas actividades contribuyen también al buen desarrollo de la misma y a tener una situación favorable en la zona⁴¹.

⁴¹ Además de los datos aportados sobre Mauritania, hay que destacar los 24 alumnos de Cabo Verde, los 11 de Senegal, los 8 de Gabón, los 7 de Guinea Conakry y un alumno de Guinea Bissau.

Mención especial merece también en este apartado el convenio de cooperación entre el Instituto Cervantes⁴² y el Ministerio de Defensa. Dicho convenio, cuya primera versión fue aprobada en el año 2010, permite el estudio del idioma español por parte de los alumnos que se van a incorporar a España a realizar cursos de los contemplados en el PCIMEN. Para el área que nos ocupa en este trabajo, el Instituto Cervantes cuenta con aulas⁴³ en Dakar (Senegal). Además, en la renovación del convenio que tuvo lugar el paso mes de febrero de 2015, se contemplaban aulas en Nuakchot (Mauritania) y Cabo Verde.

Además de fomentar con estas actividades el aprendizaje del español y la extensión y conocimiento de la cultura española en esta zona de especial interés, hay que destacar que este convenio no supone ningún coste económico para el Ministerio de Defensa⁴⁴.

Agregados de Defensa

En cuanto a los Agregados de Defensa, podemos decir que constituyen la representación militar española en aquellos países donde se encuentran acreditados, y representan el compromiso español en el ámbito de defensa a medio y largo plazo. Además de los Agregados de Defensa, España tiene acreditados Oficiales de Enlace.

España tiene acreditado Agregado de Defensa exclusivamente en Mauritania dentro del área que comprende nuestro estudio. Dicho agregado ejerce asimismo sus funciones en otros países del Golfo de Guinea como

⁴² El Instituto Cervantes dispone de una red de centros en el exterior a través de los cuales organiza cursos para la enseñanza de la lengua española y de formación de profesores de español, organiza las pruebas de verificación de conocimiento en dicha lengua, fomenta la investigación del español y su enseñanza y actúa como órgano de cooperación y asistencia para los hispanistas, además de llevar a cabo actividades culturales en todas sus manifestaciones.

⁴³ El Instituto Cervantes, además de las aulas, cuenta con el Aula Virtual de Español (AVE), para ofrecer cursos de aprendizaje por internet. En la última revisión del convenio, se asignan un importante número de licencias del AVE a los centros de Cabo Verde, Nuakchot y Dakar.

⁴⁴ Para más información se recomienda ver el “Convenio específico de colaboración entre el Instituto Cervantes y el Ministerio de Defensa para la enseñanza de la lengua española”. 5 de febrero de 2015.

Senegal, Cabo Verde y Mali. Por otro lado, existe también un Agregado de Defensa fuera de la zona, residiendo en Sudáfrica, pero que ejerce sus funciones en uno de los países a considerar en este trabajo como es Angola. Asimismo Camerún, Senegal y Angola, han destacado Agregados de Defensa de sus naciones en nuestro país.

Visitas de autoridades

Las visitas de alto nivel de autoridades del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas son la piedra angular del diálogo estratégico y contribuyen a encauzar las relaciones y la cooperación bilaterales.

Si nos referimos a las visitas de más alto nivel, podemos decir que en el año 2013 el Ministro de Defensa visitó Cabo Verde, y en 2014 Mauritania. Asimismo durante el año 2015 el Ministro viajó a Mali, Senegal y Gabón. Por otro lado, el JEMAD ha visitado en varias ocasiones los países en los que España desarrolla operaciones como Cabo Verde, Senegal, Mali y Gabón. También se han recibido visitas del US AFRICOM.

En 2014 se recibió la visita del JEMAD de Mauritania. Además visitaron España durante 2015 el Ministro de Asuntos Exteriores de Cabo Verde y el JEMAD de Senegal.

Operaciones

Desde la promulgación del Plan de Diplomacia de Defensa, han sido varias las operaciones que se han llevado a cabo, y que todavía continúan desarrollándose, en la zona del Golfo de Guinea / Sahel, lo cual es una muestra de la importancia que la zona ha tomado para las Fuerzas Armadas en los últimos años.

a) Operación apoyo a República Centroafricana (RCA). Op. A/C (Gabón)⁴⁵.

Aunque esta operación tiene sus efectos sobre las operaciones en RCA, y no directamente sobre los países del área en estudio, es obvio que el despliegue de fuerzas en un país como Gabón, influye positivamente en las relaciones con este país y contribuye en gran manera al esfuerzo de diplomacia de defensa en la zona.

El conflicto en la RCA comenzó con la violencia desencadenada tras el golpe de Estado de mayo de 2013, que llevó al desplazamiento de sus hogares a casi un millón de personas entre desplazados internos y externos. Francia desplegó dos mil efectivos en la Operación Sangaris para reforzar a los seis mil enviados por la Unión Africana.

Esta operación se realiza con la autorización de la ONU a través de la Resolución 2122 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 5 de diciembre de 2013, para la protección de los civiles y la prestación de ayuda humanitaria.

España, para proporcionar apoyo a estas operaciones, autorizó en el Consejo de Ministros del 13 de diciembre de 2013, siendo posteriormente ratificado por el Congreso de los Diputados, el despliegue del destacamento aéreo “Mamba” en Libreville (Gabón), el cual comenzó su funcionamiento en febrero de 2014. Desde él, el Ejército del Aire proporciona transporte táctico y logístico a las operaciones internacionales en la RCA.

En la actualidad, el destacamento está dotado de una avión C-295, que sustituyó al Hércules que comenzó la operación, y está formado por cuarenta y nueve militares. Dicho destacamento está realizando sus misiones en un área muy amplia que abarca desde el Sahel hasta Bangui, la capital de la RCA.

⁴⁵ La información relativa a esta operación ha sido obtenida de la página web del Ministerio de Defensa.
http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/destacamento-mamba.html

b) EUTM-MALI⁴⁶.

La operación de la UE en Mali por el contrario sí que es una operación que repercute directamente en el área en estudio, al proporcionar estabilidad y apoyo a un país que se encontraba inmerso en una grave crisis. Dicha crisis política, humanitaria y de seguridad, consecuencia de la rebelión tuareg, del golpe de estado militar y de la aparición de grupos terroristas yihadistas, acaecidos en el Norte del país desde principios de 2012, lo convirtieron en un centro de inestabilidad y en una grave amenaza para toda la región del Sahel y para Europa.

Ante la gravedad de la crisis, el presidente interino del país solicitó ayuda a la ONU, a la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y a la UE, incluyendo en esta última una petición de ayuda para la reestructuración y entrenamiento del Ejército.

EUTM-Mali se puso en marcha en el marco de dos resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

El Consejo de la Unión Europea acordó el 17 de enero de 2013 la decisión por la cual se aprobaba EUTM-Mali, que fue lanzada el 18 de febrero por los ministros de Asuntos Exteriores de la UE. La misión de la UE ayuda al Ejército maliense a mejorar sus capacidades militares, para que pueda recuperar la integridad territorial del país.

La participación española, con un máximo de 50 militares, fue autorizada el 30 de enero por el pleno del Congreso de los Diputados; y con una ampliación del contingente hasta llegar a 110, más los elementos de apoyo necesarios, el 18 de junio por la Comisión de Defensa del Congreso. España ostentó hasta finales de julio de 2015 el mando de EUTM-Mali siendo el país que más militares aporta (117 sobre un total de 539, pertenecientes a 24 naciones europeas).

⁴⁶ La información relativa a esta operación ha sido obtenida de la página web del Ministerio de Defensa.
http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eutm-mali.html

Nuestros efectivos se distribuyen entre los cuarteles generales de Bamako y Bruselas, la compañía de protección de la fuerza en el campamento de Koulikoro, los equipos de entrenamiento de operaciones especiales y de artillería y morteros, y el equipo de apoyo al mando del jefe de la misión.

c) Destacamento Marfil (Senegal)⁴⁷.

Esa operación está relacionada con las operaciones que tienen lugar en Mali. Tras la crisis que se produjo en Mali en el año 2012, y que ya ha sido relatada con anterioridad, Francia decidió lanzar la operación Serval⁴⁸ en enero de 2013 para detener el avance yihadista hacia el sur del país, y así evitar la caída de la capital. La operación también tenía como objetivo recuperar las ciudades del norte del país que se habían convertido en lugar seguro de los terroristas.

La operación francesa está amparada por las mismas resoluciones que se indicaron para la operación EUTM-Mali. Asimismo, la intervención española fue ratificada en el Consejo de Ministros previamente señalado.

De este modo, España se sumó a la operación con el objetivo de facilitar el sobrevuelo y aterrizaje temporal de medios aéreos de países miembros de la UE, así como con el despliegue del destacamento Marfil. Este destacamento tiene base en Dakar (Senegal) y cuenta con un Hércules C-130 y 55 militares, encargándose de apoyar el transporte estratégico de los países participantes de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA) y de Francia. Asimismo, el avión del destacamento Marfil apoya al contingente español de EUTM-Malí.

⁴⁷ La información relativa a esta operación ha sido obtenida de la página web del Ministerio. de Defensa.
http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/destacamento-marfil-senegal.html.

⁴⁸ Posteriormente, Serval fue absorbida, junto con otras operaciones francesas en África Occidental, por la operación Barkhane, en la que han seguido colaborando las Fuerzas Armadas españolas.

d) Asistencia militar en Cabo Verde⁴⁹.

La misión española en Cabo Verde es resultado del acuerdo de cooperación técnico-militar suscrito por ambos Estados. Se desplegó por un período inicial de dos meses con el objetivo de crear una unidad de operaciones especiales capaz de actuar en el actual contexto de inestabilidad en la región.

Para ello, doce militares españoles permanecieron entre septiembre y noviembre de 2014 en Cabo Verde con la misión de asesorar y adiestrar a militares de este país en operaciones especiales, desactivación de explosivos, así como a la protección de personas e instalaciones⁵⁰. Actualmente se mantiene la colaboración con un oficial de la Armada destacado en el país, y con la tercera rotación del equipo de adiestramiento en operaciones especiales.

Ejercicios

La Armada ha venido desarrollando diferentes ejercicios en la zona en los últimos años al formar España parte del Africa Partnership Station (APS)⁵¹, una iniciativa internacional desarrollada por los Estados Unidos junto a una serie de socios internacionales con el objetivo de mejorar la seguridad marítima en los países costeros de África como parte de los programas de cooperación del United States Africa Command (US AFRICOM). Dentro del APS se llevan a cabo numerosas actividades como escalas en puertos africanos, cursos prácticos y adiestramiento sobre múltiples aspectos y capacidades relacionadas con la seguridad marítima.

⁴⁹ La información relativa a esta operación ha sido obtenida de la página web del Ministerio de Defensa.
http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/diplomacia-defensa.html.

⁵⁰ <http://www.emad.mde.es/MOPS/novoperaciones/noticias/2014/11/141112-demostracion-capacidades-ueo-gn-cv.html>.

⁵¹ La iniciativa surgió en el año 2006 durante la celebración de una serie de conferencias marítimas en África Central y Occidental, en donde los líderes africanos manifestaron su deseo de mejorar la disposición de los países africanos para gobernar sus aguas y crear un entorno marítimo estable.

Además se realizan ejercicios en diversas zonas de África⁵². Para llevar a cabo estas actividades se programan despliegues a lo largo de la costa africana, los cuales cuentan con diferentes equipos de adiestramiento.

La Armada española ha participado desde el año 2011 en los ejercicios “Obengame Express” y “Saharan Express”.

Asimismo también se realizan otros ejercicios en los que están implicados los otros Ejércitos, además de la Armada, como son los ejercicios de la serie Flintlock⁵³. Estos ejercicios comenzaron en 2006 y están dirigidos por el US AFRICOM. En ellos participan fuerzas norteamericanas, europeas y africanas y se adiestran las fuerzas de operaciones especiales de estos países, tratando de desarrollar las capacidades y colaborar con las fuerzas africanas para que puedan proteger a sus poblaciones frente a las amenazas, principalmente terroristas, que pueden operar en sus países.

Durante el presente año las fuerzas de operaciones especiales españolas se adiestrarán con sus homólogas de Cabo Verde, Senegal y Mauritania, y que se desarrollará en estos dos últimos países⁵⁴.

⁵² Se realizan cuatro ejercicios que abarcan prácticamente toda la costa africana. El ejercicio “Phoenix Express” es el más antiguo y se realiza en la costa norte de África. En la costa Sur y Este se realiza el ejercicio “Cutlass Express”. En la zona del Golfo de Guinea se realiza el ejercicio “Obengame Express” y en la zona Noroeste el “Saharan Express”.

⁵³ Información obtenida de la página web del United States Africa Command.
<http://www.africom.mil/what-we-do/exercises/flintlock>

⁵⁴ La participación española en el FLINTLOCK 16 está compuesta por miembros del Mando de Operaciones Especiales del Ejército de Tierra (MOE), de la Fuerza de Guerra Naval Especial de la Armada (FGNE), del Escuadrón de Zapadores Paracaidistas del Ejército del Aire (EZAPAC), dos helicópteros del Ala 48, un avión T-21 del Ala 35, así como miembros del Grupo Antiterrorista Rural (GAR) de la Guardia Civil. <http://www.europapress.es/nacional/noticia-militares-espanoles-operaciones-especiales-adiestran-africa-tropas-senegal-mauritania-cabo-verde-20160127184649.html>

Otras actividades

España también ha participado en las dos primeras ediciones del Foro Dakar⁵⁵, que tuvieron lugar en los años 2014 y 2015. En este foro internacional sobre la paz y la seguridad en África, se debate sobre la lucha contra el terrorismo yihadista, la seguridad marítima, las respuestas a crisis sanitarias, la amenaza del narcotráfico o la porosidad de las fronteras. Además de las delegaciones militares de diferentes países, también participan ejecutivos de diversas empresas, principalmente francesas. Otras actividades que se han realizado, son las acciones asignadas a los Ejércitos y la Armada en los programas bienales de diplomacia de defensa, en aspectos relacionados con la enseñanza en sus cursos específicos, reuniones de estados mayores o ejercicios bilaterales asignados.

9.- Valoración de las actividades realizadas

A continuación procederemos a valorar el conjunto de estas actividades y el grado de cumplimiento de los objetivos y líneas de actuación marcadas en el Plan de Diplomacia de Defensa para la zona en estudio.

En lo referente a los objetivos para el área del Golfo de Guinea / Sahel debemos recordar que el plan marcaba los siguientes: incrementar el diálogo bilateral, contribuir a fomentar un orden regional estable, reformar las estructuras de defensa y mantener los lazos históricos y culturales⁵⁶. A la vista de todas las actividades realizadas podemos valorar que se ha hecho un esfuerzo por tratar de cumplirlos, aunque puede que todavía sea pronto para poder afirmar si han sido suficientes o no, ya que los objetivos de diplomacia de defensa no son objetivos a alcanzar de manera inmediata, sino que son consecuencia de un gran esfuerzo que tenga una duración en el tiempo. Lo que sí podemos afirmar es que las operaciones realizadas, junto con las actividades de la Armada, han contribuido a la estabilización de la región. Asimismo se han realizado colaboraciones con las Marinas de diferentes países, así como instrucción de fuerzas terrestres para mejorar sus estructuras de Defensa. El PCIMEN ha contribuido a mantener los lazos culturales con

⁵⁵ España ha sido representada por miembros de la Dirección General de Política de Defensa del Ministerio. <http://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/public/post/foro-dakar-defensa-francia-18235.asp/>

⁵⁶ Plan de Diplomacia de Defensa. Pág. 79. Ministerio de Defensa. Abril 2011.

los países de la zona. Sin embargo, todas estas medidas deberán continuar durante los próximos años para conseguir mejorar el estado de consecución de estos objetivos.

En relación a las líneas de actuación, serán valoradas siguiendo el mismo esquema utilizado con anterioridad.

Identificación del país de referencia y actividades subsiguientes. Posibles países de referencia en la zona.

Como aspecto fundamental podemos destacar que no se ha cumplido la que hemos considerado como línea de acción fundamental, es decir, identificar un país de referencia en la zona que sirva de base para realizar las acciones de diplomacia de defensa en esa área. Por consiguiente tampoco se ha podido destacar un agregado de defensa a la zona.

En relación a este asunto es importante resaltar que en la actualidad existen dos países de gran importancia en la zona, como son Nigeria y Angola. Además contamos también con nuestra antigua colonia, Guinea Ecuatorial. A continuación estudiaremos la situación en los mismos, porque consideramos que uno de estos tres debe ser el país de referencia en la zona. En cuanto a Nigeria, es un país con un potencial económico y humano excepcional, siendo la primera potencia económica de África, y con una población que supone más de la mitad de la del África Occidental. Además, en la actualidad es el principal exportador de petróleo a España. Por todos estos aspectos se tuvo en consideración establecer una Agregaduría de Defensa, y prácticamente todos los años algún buque de la Armada visita el país. Pero por otro lado, Nigeria presenta graves problemas, como es la presencia del grupo terrorista Boko Haram en el noreste del país, la inseguridad marítima en el delta del Níger y los problemas étnicos y religiosos que acaecen en el centro del país. Asimismo, se considera que Nigeria es precisamente el origen de los graves problemas de seguridad, contaminación y tráfico ilícitos del GoG. A pesar de su riqueza tiene graves problemas económicos, originados principalmente por una inexistente política energética. Por último, también debe hacer frente a graves problemas de corrupción.

Angola, antigua colonia portuguesa, tiene un potencial económico excepcional gracias a sus recursos naturales. Es el segundo productor africano de petróleo, gas, minerales, hidroelectricidad, agricultura y pesca. Ha puesto en marcha importantes medidas para eliminar el estado de precariedad de su situación humanitaria y social. Ejerce cada vez un mayor liderazgo en el continente y tiene como prioridades la estabilidad regional, buscando el liderazgo en el Golfo de Guinea. Asimismo tiene buenas relaciones prácticamente con todos los países, dispone de unas FAS bien equipadas y tiene un marcado interés por la seguridad en el GoG. En relación a este último aspecto ha firmado un acuerdo de seguridad marítima con Cabo Verde. Cuenta con el apoyo de Portugal y Brasil. Como consecuencia de la importancia adquirida por este país, en los últimos programas bienales se ha incluido a Angola para mejorar las relaciones diplomáticas así como para reforzar la colaboración industrial y tecnológica. Asimismo se está negociando un memorando de entendimiento en materia de defensa y varios buques de la Armada han visitado el país en los últimos años.

En cuanto a Guinea Ecuatorial, antigua colonia española, continúa gobernada desde el año 1979 por el presidente Obiang. Sus continuos anuncios de reducir las desigualdades y aumentar las libertades y el respeto a los derechos humanos, no se han visto reflejados con hechos ni ha logrado eliminar el carácter autocrático del régimen, en un país en el que no existe oposición y las instituciones están en manos del Estado. Su economía depende prácticamente en su totalidad de los hidrocarburos, aunque ha iniciado un plan para su diversificación. España es uno de los principales países exportadores a Guinea. Dispone de unas aguas territoriales que multiplican por diez su superficie terrestre. Por ello resulta crucial para este país la lucha contra la inseguridad marítima en el GoG, realizando patrullas conjuntas con Camerún, Gabón y Santo Tomé y Príncipe. A pesar de contar con acuerdos entre España y Guinea Ecuatorial que datan de los años ochenta, hay que destacar que desde 1992 las relaciones son escasas. En el año 2006 una Comisión Exploratoria del MINISDEF visitó el país, para reactivar la negociación del Protocolo de Cooperación para la Defensa así como estudiar la participación de Guinea en el PCIMEN. También en esta visita se acordó estudiar la posibilidad de enviar profesores españoles a Guinea pero hasta la fecha todavía no se ha recibido respuesta. Durante el año 2013 la única colaboración mantenida con este país ha sido la remisión de manuales para la formación militar de los alumnos de su Escuela de Formación de Oficiales.

En definitiva, lo más apropiado para la diplomacia de defensa en la zona de estudio, sería considerar uno de estos tres países para que fuera el de referencia en este área.

Acuerdos en materia de defensa y comisiones mixtas.

Se puede considerar que los acuerdos firmados con países del GoG/Sahel han sido más bien escasos. Esto se puede entender si tenemos en cuenta que no se ha identificado el país de referencia, que sería con el que se deberían firmar los más importantes acuerdos. Los acuerdos firmados han estado todos relacionados con los países donde se están realizando algún tipo de operación, excepto con Mauritania, país que al formar parte tanto del Sahel como del Magreb, ha tenido una atención mucho más importante por parte de España. Hay que destacar que, en este último país, España tiene otros muchos intereses además de los militares, como pueden ser los de control de la inmigración, en los que se han alcanzado notables éxitos. En este aspecto, los esfuerzos en diplomacia de defensa no hacen sino contribuir al esfuerzo general en el país.

Como consecuencia de la escasez de nuevos acuerdos, las comisiones mixtas realizadas han sido también escasas, y tan sólo se han mantenido con los países con los que ya existían acuerdos previos a la promulgación del Plan de Diplomacia de Defensa.

El plan de acción exterior de la Armada

Se considera que el Plan de Acción Exterior de la Armada, con su despliegue en la operación Despliegue Africano, es también, uno de los elementos mejor elaborados para conseguir los objetivos de la diplomacia de defensa en el área del Golfo de Guinea / Sahel. La multiplicidad de actividades desarrolladas, entre las que se encuentran las de colaborar a la seguridad marítima de los países de la zona, contactar con la flota pesquera española en la zona, realizar visitas y contactos con autoridades de la zona, así como colaborar con la industria de defensa española, hacen que este pequeño despliegue pueda obtener unos beneficios importantes para España.

El Plan de Cooperación Internacional en Materia de Enseñanza Militar

El PCIMEN se ha mostrado como un buen instrumento en la zona de estudio. El programa ya tiene más de cuarenta años de funcionamiento, por lo que es un programa consolidado. Su funcionamiento repercute muy positivamente en los países en los que se aplica, y se puede considerar como una buena inversión de futuro, que posibilitará mejorar las relaciones con esos países gracias a la imagen y el aprendizaje que obtienen los diferentes alumnos durante su paso por España. También es importante destacar que el programa se adapta perfectamente a las prioridades marcadas en el Plan de Diplomacia de Defensa, y ha conseguido, gracias a la desfavorable coyuntura económica, diferenciar a los países beneficiarios del curso en función de los intereses y prioridades marcados en el plan. Asimismo, son muy importantes los acuerdos existentes entre el Ministerio de Defensa y el Instituto Cervantes para la promoción del español en diferentes países de la zona. El poco gasto que suponen para España así como la importante labor que llevan a cabo al promocionar la cultura española en esos países, hace que sea un valor añadido de gran valor a la labor del Ministerio de Defensa en la zona.

Agregados de Defensa

Desde que se promulgó el Plan de Diplomacia de Defensa no se ha destacado ningún agregado de defensa a la zona, al no haberse identificado el país de referencia.

Visita de Autoridades

Tanto el Ministro de Defensa como el JEMAD han visitado los principales países de la zona, en particular en los que se están desarrollando operaciones por parte de las FAS. También se han recibido en España a sus homónimos de esos países. Por otro lado se han desarrollado otras visitas como las que se llevan a cabo dentro del Plan de Acción Exterior de la Armada, así como las que pueden llevar a cabo los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada dentro de sus competencias o el resto de las autoridades marcadas dentro del Plan de Diplomacia de Defensa. Esto supone que se hace necesario un gran esfuerzo de coordinación para no

reiterar esfuerzos en los mismos países, y tratar de aprovechar las visitas de otras autoridades.

Operaciones

La participación de las Fuerzas Armadas españolas en diferentes operaciones en la zona del GoG / Sahel contribuye de forma muy importante a la estabilidad de la zona. La operación principal en la que participa España es la de EUTM- Mali, que tiene una labor fundamental para estabilizar dicho país, así como para tratar de mitigar o impedir que se convierta en un país desde el que se pueda extender el terrorismo hasta Europa, y por tanto hacia nuestro país. Por otro lado las operaciones de Senegal y Gabón son operaciones de apoyo a las desarrolladas en Mali y RCA tanto por organizaciones internacionales como por Francia, pero que también contribuyen a mejorar la imagen de España en la zona y a mantener buenas relaciones con dichos países. Por último, la misión en Cabo Verde es totalmente diferente y está dedicada a la asistencia militar a este país, contribuyendo también a implementar unas buenas relaciones con este país. Por tanto se puede considerar que el esfuerzo en operaciones realizado en la zona es importante, y que ha logrado estabilizar y mejorar la situación de gran deterioro en la que se encontraba Mali y que amenazaba con desestabilizar la zona.

Ejercicios

La Armada ha tenido una importante participación en los ejercicios llevados a cabo por el US AFRICOM dentro de su iniciativa APS, que contribuyen a mejorar la seguridad marítima de los países de la zona de estudio, aunque desde el año 2012 se ha dejado de participar en estos ejercicios.

También hay que destacar la participación en los ejercicios de la serie Flintlock para fuerzas de operaciones especiales, donde se adiestran también fuerzas de este tipo de los países del Sahel y del Golfo de Guinea, contribuyendo de esta manera a la mejor formación de su personal, así como a obtener un beneficio para la seguridad de sus países.

Otras actividades

Es destacable la participación en otras actividades como el foro Dakar. Aunque la representación española se puede considerar discreta, puede ser un buen punto de partida para próximas reuniones del foro en las que se puedan tratar asuntos de interés en materia de defensa para España.

9.- Conclusiones

Conclusiones en relación al Plan de Diplomacia de Defensa

En primer lugar debemos destacar que la promulgación del Plan de Diplomacia de Defensa ha supuesto un paso muy importante para España. Aunque a lo largo de la historia, nuestras Fuerzas Armadas han desarrollado actividades englobadas dentro de la diplomacia de defensa, nunca hasta la fecha se habían organizado y estructurado de una manera ordenada. Por todo ello se considera, que gracias a este plan, las Fuerzas Armadas colaboran de una manera más eficaz en apoyo a la acción exterior del Estado. Dicha acción exterior ha quedado definida por la Ley 2/2014 de Acción y del Servicio Exterior del Estado, que reitera que las FAS son uno de los pilares de la acción exterior del Estado.

Se considera adecuada la revisión anual del Plan mediante los programas bienales. Asimismo, la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa que desarrolla el Plan, cuenta con los representantes de las diferentes autoridades que tienen relación con la Diplomacia de Defensa. Por ello se considera que dentro de este órgano es factible conseguir la necesaria coordinación de las actividades de Diplomacia de Defensa.

Conclusiones en relación a la aplicación del plan de diplomacia de defensa en el área de estudio.

El área del Golfo de Guinea / Sahel es una zona que ha ido cobrando un especial protagonismo para España en los últimos años. Fruto de ello son las constantes referencias a la misma en la diferente normativa; tanto en la Estrategia Española de Seguridad del año 2011 como en el Plan de Diplomacia de Defensa, la Directiva de Defensa Nacional 2012 y la

Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, se resalta la importancia para España de esta zona.

Y es que parece claro que esta área geográfica tiene para nuestro país gran importancia desde varios puntos de vista. En primer lugar para nuestra seguridad, ya que la inestabilidad de la zona y el auge de grupos terroristas, especialmente en el Sahel, pone en riesgo la estabilidad de los países próximos, como pueden ser los países del Magreb que hacen frontera con España. En segundo lugar, nuestro país tiene importantes intereses energéticos en el Golfo de Guinea, ya que Nigeria se ha convertido en el principal exportador de hidrocarburos a España en los últimos meses. Y, en tercer lugar, existen también importantes intereses pesqueros. Por todo ello, se hace necesario para nuestro país realizar acciones en la zona para poder asegurar nuestros intereses.

La zona no ocupa la primera prioridad en las áreas geográficas marcadas por el Plan de Diplomacia de Defensa, pero es un área en la que se indica que se deben potenciar en gran medida los esfuerzos, marcando para ello múltiples objetivos y líneas de acción.

La principal conclusión, en relación a los esfuerzos marcados, es que no se ha cumplido la línea de acción fundamental consistente en definir un país de referencia en la zona que sirviera de base para realizar las acciones de diplomacia de defensa en la zona. Este país, una vez identificado, debe acoger una agregaduría de defensa y se deben suscribir acuerdos de cooperación en materia de defensa con el mismo. Por tanto es una tarea pendiente de realizar y de vital importancia porque ese país de referencia ha de ser el lugar desde el que se despliegue el esfuerzo en diplomacia de defensa en toda la zona.

En cuanto a las diferentes operaciones, destacaremos en primer lugar la realizada al amparo de la operación EUTM-MALI. Esta operación, junto con las realizadas con Francia en la zona, ha contribuido de manera fundamental a mejorar la seguridad en el país y a estabilizarlo, poniendo coto a la expansión terrorista que amenazaba con desestabilizar la zona. Por tanto se puede decir que esta operación ha contribuido a aumentar la seguridad de España al disminuir la posibilidad de expansión terrorista en la zona que pudiera afectar a nuestros intereses.

En segundo lugar, las operaciones en Senegal y Cabo Verde contribuyen a cumplir con la línea de acción marcada en el Plan de Diplomacia de Defensa relativa a estos países. Las relaciones con ambos son excelentes y por lo tanto son apoyos para España en la zona. En tercer lugar, la operación que tiene lugar en Gabón, ayuda a afianzar los lazos con ese país, con el que existe acuerdo de cooperación en materia de defensa desde el año 2010. Esta relación tan sólo se ha visto enturbiada por la oposición del gobierno de Guinea Ecuatorial a la relación con este país.

Por último, el Plan de Acción Exterior de la Armada ha contribuido firmemente a la consecución de varias líneas de acción: Potenciar las visitas de unidades navales y ejercicios en la zona, participar en ejercicios de la OTAN, contribuir al aumento de la capacidad de vigilancia y seguridad marítima en la zona, proporcionar seguridad a los pesqueros españoles en la zona, mostrando presencia con la intención de acreditar la importancia de la zona para España.

No obstante, y como aspecto negativo, cabe señalar que la participación tanto en misiones internacionales como en ejercicios en la zona, a pesar de su importancia, ha sido muy limitada como consecuencia del escenario económico actual.

El Plan de Cooperación Internacional en Materia de Enseñanza Militar ha realizado un esfuerzo importante para conseguir alcanzar la línea de acción marcada por el Plan de Diplomacia de Defensa en esta materia. A pesar de las restricciones económicas, se ha elaborado un sistema que premia a los países que tienen un mayor interés para España desde el punto de vista de diplomacia de defensa. Asimismo ha contribuido a difundir la cultura y lengua españolas en diferentes países de la zona. A pesar de estos aspectos positivos no debemos perder de vista que las limitaciones económicas referidas hacen que en algunos casos determinados países en los que España tiene interés puedan salir perjudicados.

Otro aspecto a reseñar en la zona es la excelente relación con Mauritania, país en el que España tiene una agregaduría de defensa. Existen importantes colaboraciones con este país, y el Ministerio de Defensa contribuye de manera sustancial a la acción exterior del Estado en el mismo. España ha obtenido grandes beneficios en la zona. Mauritania es un país libre del azote del terrorismo en la actualidad y ejerce de tapón para su desarrollo en la zona, revirtiendo por lo tanto en una mejora de la seguridad

para España. Además, y aunque no es algo relacionado con la defensa, la inmigración ilegal proveniente de este país prácticamente ha desaparecido desde que España comenzó a ejercer su acción diplomática en el mismo.

A la vista de las operaciones realizadas, cabe señalar como aspecto negativo que la multitud de actividades realizadas por las diferentes autoridades y organismos competentes adolecen de la necesaria unidad de esfuerzos. Es decir, se realizan muchas actividades pero en diferentes zonas y países por lo que parte del esfuerzo se pierde al no tener un país objetivo común en la zona. Asimismo el gran número de autoridades con responsabilidades en la Diplomacia de Defensa con diferentes competencias dificulta esa unidad de esfuerzos. De esta manera no se obtiene la sinergia que se podría obtener por el empleo global de todas las capacidades de los distintos actores.

En definitiva, como aspectos positivos podemos destacar que las actividades realizadas en el área de estudio han sido coherentes con los objetivos y líneas de acción marcadas en el Plan de Diplomacia de Defensa. Es cierto que no se puede pretender lograr los objetivos de la diplomacia de defensa en breve plazo de tiempo, ya que los objetivos de la diplomacia de defensa suelen tener un mayor plazo para su consecución. No obstante se considera que se está en el buen camino. Las acciones llevadas a cabo han supuesto beneficios para España en aspectos de seguridad, inmigración, difusión de la cultura e idioma propios, presencia y protección de nuestros intereses energéticos y pesqueros.

Pero no podemos perder de vista que tras pasar casi cinco años desde la implantación del plan aún no se ha determinado el país de referencia en la zona, y además, no parece que haya visos de que este asunto se pueda resolver en un breve plazo. Este aspecto es fundamental, porque si no tenemos un país base para las acciones de diplomacia de defensa en la zona, es muy difícil poder seguir prosperando en el resto de aspectos. La carencia de país de referencia hace que las actividades realizadas por múltiples actores, se distribuyan entre diferentes países de la zona de forma poco coordinada y con carencia de la potencia e intensidad necesarias para ganar un firme aliado de España en la zona. Como consecuencia de todo ello se considera muy complicado que se puedan alcanzar los objetivos y líneas de actuación marcadas en el Plan de Diplomacia de Defensa a medio plazo para la zona de estudio.

Esto nos lleva a la conclusión de que los objetivos y líneas de acción marcados están sobre dimensionados para una zona que ocupa la cuarta prioridad en el plan, y que por tanto no puede disponer de los recursos económicos con los que cuentan otras zonas con mayor prioridad.

10.- Propuestas

Propuestas en relación a la aplicación del plan de diplomacia de defensa en el área de estudio.

En relación a la aplicación del Plan de Diplomacia de Defensa en el área de estudio se realizarán dos propuestas.

La primera de ellas es identificar el país de referencia en la zona. Como se ha señalado anteriormente, queda pendiente identificar el país de referencia en la zona para desde él ejercer el esfuerzo en diplomacia de defensa. En la valoración de las actividades realizadas en el área de estudio, se identificaron tres posibles países que podían desempeñar el cometido de país de referencia en la zona: Nigeria, Angola y Guinea Ecuatorial. En la actualidad se considera poco recomendable apostar por Nigeria. A pesar de que el suministro energético de este país a España es muy importante en los últimos meses y que es la principal potencia de la zona, la situación de inestabilidad generada en la zona noreste del país por parte del grupo terrorista Boko Haram, los elevados índices de corrupción en sus autoridades y sus problemas económicos por no disponer de una clara política energética, desaconsejan que España trate de convertir a Nigeria en el país de referencia en la zona.

Por otro lado, Angola es un país que cada vez ejerce un mayor liderazgo en la zona. Además está muy interesado en la seguridad marítima del Golfo de Guinea, tiene una emergente economía y está implantando importantes medidas sociales. Por el contrario, es un país que está dentro del área de influencia portuguesa al haber sido colonia suya. También hay que destacar que es un país que se encuentra muy alejado de la zona central del Golfo de Guinea / Sahel. Por estos dos últimos motivos se considera que Angola tampoco es el país adecuado para ser el país de referencia.

Por último nos queda Guinea Ecuatorial. Es un país que presenta importantes ventajas. Fue colonia española, por lo que es un país que en cierta medida tiene asimiladas parte de nuestras costumbres. Además su lengua es el español y su religión la católica. Guinea ocupa geográficamente un punto central dentro de la zona de estudio y cuenta con unos importantes recursos energéticos. Esto evitaría obtener estos recursos de otros países con más inestabilidades. El único problema, y que no es un problema menor, son las malas relaciones existentes en la actualidad entre España y Guinea Ecuatorial, consecuencia del régimen dictatorial existente en el país. No obstante se considera que el identificar como país de referencia un país que ha sido antigua colonia es algo que hacen todos los países de nuestro entorno con sus respectivas colonias. Es cierto que el régimen es dictatorial, pero ningún país importante en el mundo ha tenido nunca ningún tipo de problemas o limitaciones en ese aspecto para poder tener buenas relaciones con dicho país, si eso beneficiaba a sus intereses. Además una mayor relación e influencia puede ser positivo para conseguir la apertura del régimen ecuatorial.

En cuanto al resto de países de la zona, todos están dentro del ámbito de influencia francés, por lo que es más complicado para España que se puedan constituir en nuestro país de referencia. A pesar de ello, los esfuerzos realizados en Senegal, y la buena aceptación en este país, podrían aconsejar que fuera nuestro país de referencia; además es un país muy cercano a Mauritania, el cual ya dispone de agregaduría de defensa, y desde el que también se podría realizar las actividades de diplomacia de defensa.

En definitiva, y como conclusión a este estudio, se propone a Guinea Ecuatorial como país de referencia en la zona por motivos geográficos, históricos, culturales y económicos. Esta elección es algo que excede al ámbito de Defensa, al tratarse de una resolución que se debería adoptar en el ámbito del Gobierno con la finalidad de poder retomar unas relaciones cordiales con el país.

Como segunda propuesta para el área de estudio, y una vez identificado el país de referencia, se plantea la necesidad de ejercer las acciones de diplomacia de defensa de una manera más coordinada y en consonancia con la diplomacia general del Estado. Por ello se propone, una vez aceptado el país de referencia en la zona, que los esfuerzos se centren en todos los ámbitos en dicho país. En este sentido, se debería establecer una agregaduría de defensa, fomentar las visitas de autoridades, constituir un

acuerdo de cooperación en materia de defensa, potenciar la participación en el PCIMEN y colaborar en aspectos relativos a mejorar la seguridad de dicho país. En relación con este conjunto de actividades de defensa, y como parte de una estrategia global del Estado, se debería actuar en dicho país desde el resto de ministerios, en aspectos de educación, sanidad, industria, fomento, interior, etc. De este modo España contaría con un país aliado en la zona que se beneficiara de toda estas acciones globales, y que redundaría finalmente en un beneficio para los intereses de España. Esta propuesta se considera que se debería adoptar independientemente de que el país de referencia en la zona fuera el propuesto u otro diferente.