



**Documentos de Seguridad  
y Defensa 71**  
**Diplomacia de defensa.  
La defensa en la acción exterior  
del Estado**

**Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos**

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



**MINISTERIO DE DEFENSA**





# Documentos de Seguridad y Defensa 71

Diplomacia de defensa.  
La defensa en la acción exterior  
del Estado

Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2017

NIPO: 083-17-017-4 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: abril 2017

NIPO: 083-17-016-9 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

# ÍNDICE

	Página
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>La acción exterior del Estado y el papel de la diplomacia de defensa</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Antonio Núñez García-Saúco</i>	
<b>Capítulo primero</b>	
<b>Diplomacia de defensa: concepto y modelos</b> .....	25
<i>Andrés Miguel Cosialls Ubach</i>	
<b>La diplomacia de defensa</b> .....	27
<i>Definición del concepto de diplomacia de defensa en el ámbito internacional</i> .....	27
<i>Diplomacia de defensa frente a la diplomacia militar</i> .....	30
<i>Objetivos y resultados de la diplomacia de defensa</i> .....	35
<i>Soft power vs Hard power: el papel de las Fuerzas Armadas en las relaciones internacionales y el Smart power</i> .....	43
<b>Reflexión final</b> .....	46
<b>Capítulo segundo</b>	
<b>La Ley y la Estrategia de Acción Exterior. Su proyección hacia la defensa</b> .....	47
<i>Ricardo López-Aranda Jagu</i>	
<b>Introducción</b> .....	49
<i>La Ley y la Estrategia de Acción Exterior. Su proyección hacia la defensa</i> .....	49
<b>El marco jurídico y conceptual de la acción exterior del Estado: un nuevo sistema de política exterior</b> .....	49
<i>Re-evaluación de los objetivos y redefinición de prioridades en el exterior</i> ....	49
<i>Reorientación</i> .....	50

	Página
<i>Creación de un nuevo sistema de política exterior</i> .....	52
<b>Proyección del sistema de política exterior hacia la defensa</b> .....	60
<i>Evaluación del panorama estratégico</i> .....	60
<b>Dimensiones de la acción exterior en materia de defensa</b> .....	62
Seguridad y defensa.....	62
Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.....	64
Cooperación militar .....	67
Cooperación multilateral.....	68
<i>Perspectiva geográfica</i> .....	69
<b>Consideraciones finales</b> .....	71
 <b>Capítulo tercero</b>	
<b>El concepto español de diplomacia de defensa</b> .....	73
<i>Juan Antonio Moliner González</i>	
<b>Introducción</b> .....	75
<b>Relaciones bilaterales versus multilaterales en la defensa</b> .....	77
<b>La elaboración del Plan de Diplomacia de Defensa</b> .....	81
<b>Características relevantes del PDD</b> .....	82
<i>Fines del Plan de Diplomacia de Defensa</i> .....	82
<i>Instrumentos del Plan de Diplomacia de Defensa</i> .....	83
<b>Evaluación de la implementación del Plan de Diplomacia de Defensa</b> .....	85
<b>Conclusiones</b> .....	92
 <b>Capítulo cuarto</b>	
<b>La presencia militar en la red político-diplomática</b> .....	95
<i>Pedro Sánchez Herráez</i>	
<b>Introducción</b> .....	97
<i>España, un país en el mundo</i> .....	97
<i>La acción exterior de España</i> .....	99
<b>Intereses nacionales, seguridad y acción exterior</b> .....	100
<b>Agregadurías y Consejerías de Defensa</b> .....	103
<i>Agregadurías de Defensa (1990)</i> .....	104
<i>De las Agregadurías a las Consejerías (2002)</i> .....	105
<i>Agregadurías y Consejerías (2005)</i> .....	107
<b>Adaptación al entorno global: redespiegue de Agregadurías de Defensa</b> .....	111
<i>Revisión y zonas prioritarias</i> .....	111
<i>Modificaciones al despliegue</i> .....	113
<b>Conclusiones</b> .....	121
 <b>Conclusiones finales</b>	
<i>Antonio Núñez García-Saúco</i>	
<b>Composición del grupo de trabajo</b> .....	153

## SEGUNDA PARTE

Un caso de estudio. El acuerdo sobre el programa nuclear de Irán y sus consecuencias en el equilibrio de poder en Oriente Medio.....	155
Introducción.....	155
<i>Luis Feliú Bernárdez</i>	
<b>Capítulo primero</b>	
La República Islámica de Irán: la potencia «incómoda» de Oriente Medio.....	161
<i>Daniel Macías Fernández</i>	
<b>Introducción</b> .....	163
<b>Contextualización regional: el Golfo Pérsico</b> .....	164
<b>La Revolución Islámica de Irán (1979)</b> .....	168
<i>La ideología insurreccional: el chiismo revolucionario</i> .....	168
<i>Historia de la Revolución</i> .....	173
<b>El impacto de la revolución</b> .....	176
<b>Conclusiones</b> .....	180
<b>Capítulo segundo</b>	
Orígenes, desarrollo y cambios en el programa nuclear: Occidente y la nuclearización de Irán.....	181
<i>Agnese Carlini</i>	
<b>Introducción</b> .....	183
<b>Inicio del programa nuclear</b> .....	183
<i>La influencia extranjera</i> .....	184
<b>El programa nuclear en la República Islámica</b> .....	185
<i>Era Khomeini</i> .....	185
<i>Era Khamenei</i> .....	187
<b>La llegada de los reformistas</b> .....	189
<i>Sanciones</i> .....	191
<i>Inspecciones de la OIEA</i> .....	192
<i>Negociaciones con Europa</i> .....	193
<b>Ahmadinejad y la renuclearización</b> .....	196
<b>Resoluciones ONU y firma del Acuerdo JCPOA</b> .....	198
<b>Conclusiones</b> .....	200
<b>Capítulo tercero</b>	
Las repercusiones internas en Irán tras la firma del acuerdo con el grupo P5+1.....	203
<i>José Ignacio Castro Torres</i>	
<b>Los efectos del acuerdo sobre la sociedad iraní</b> .....	205
<i>La estructuración de la sociedad iraní</i> .....	205
<i>La mentalidad negociadora en la cultura iraní</i> .....	209
<i>Los problemas de las minorías periféricas</i> .....	211
<b>El impacto de la firma del acuerdo en la política interior</b> .....	214

	Página
<i>El rígido sistema de la política iraní</i> .....	214
<i>Las opciones previas a la firma del acuerdo</i> .....	217
<i>Las consecuencias del acuerdo sobre el Gobierno de Rohani</i> .....	219
<b>Las repercusiones del acuerdo en la economía iraní</b> .....	222
<i>Las sanciones y la economía del petróleo</i> .....	224
<i>Las consecuencias del alivio de las sanciones</i> .....	226
<b>Conclusiones</b> .....	229
 <b>Capítulo cuarto</b>	
<i>¿Es Irán una amenaza militar?</i> .....	231
<i>Jesús M. Fernández Pedraza</i>	
<b>Átomos para la paz</b> .....	233
<i>Pero... ¿hubo alguna vez un programa nuclear militar?</i> .....	234
<i>Un acuerdo favorable, ¿para quién?</i> .....	236
<b>Las Fuerzas Armadas iraníes</b> .....	237
<i>Del ejército del shah a los guardianes de la revolución</i> .....	237
<i>Estructura de seguridad y defensa</i> .....	238
<i>Un futuro prometedor: las cuentas de la lechera</i> .....	240
<i>La amenaza de los misiles</i> .....	242
<b>Estrategia militar</b> .....	243
<i>Doctrina militar</i> .....	243
<i>Revolución sí, primavera no</i> .....	245
<i>Un campeón regional</i> .....	246
<b>Proyectando inestabilidad</b> .....	249
<i>La Fuerza Quds</i> .....	249
<i>El Ministerio de Inteligencia</i> .....	250
<b>Conclusiones</b> .....	251
 <b>Capítulo quinto</b>	
<b>Irán después del acuerdo nuclear</b> .....	255
<i>Salma Semmami</i>	
<b>Introducción</b> .....	257
<b>Consecuencias del acuerdo nuclear sobre la imagen y la economía de Irán</b> .....	257
<i>El fortalecimiento de la imagen de Irán a nivel internacional</i> .....	257
<i>Las consecuencias macroeconómicas</i> .....	258
<i>La vuelta del petróleo iraní al mercado internacional</i> .....	261
<b>Repercusiones políticas del acuerdo nuclear sobre los equilibrios regionales</b> .....	263
<i>Un cambio interno relativo a pesar de la victoria electoral</i> .....	263
<i>El impacto sobre las relaciones con los países sunís</i> .....	264
<i>Las relaciones con la potencias no occidentales</i> .....	265
<b>Contradicciones a largo plazo</b> .....	267
<i>La guerra en Siria, un factor de división</i> .....	267
<i>Las ambiciones regionales de Irán</i> .....	270
<b>¿Un respaldo a las violaciones de derechos humanos?</b> .....	272
<b>Conclusión</b> .....	273
 <b>Conclusiones finales</b>	
<i>Luis Feliú Bernárdez</i>	
<b>Composición del grupo de trabajo</b> .....	279
<b>Documentos de Seguridad y Defensa</b> .....	281

## PRIMERA PARTE

# La acción exterior del Estado y el papel de la diplomacia de defensa

### 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.

## Primera parte

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.*

### Keywords

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

## Introducción

Antonio Núñez García-Saúco

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 substitución, 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, *–sí 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 solo 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 solo para 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, esta ya no podría ser objeto o instrumento legítimo de ninguna política nacional, lo que incumbía tanto a la diplomacia como a la milicia. Solo 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 solo 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 periodo 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 cam-

bio 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 máquinas 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, 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 de 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 trata-

dos, 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 privado a las FF. AA. 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 de 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 FF. AA. 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 FF. AA. 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 substituye ni a la diplomacia ni a la defensa, sino que implica la aplicación de determinadas capacidades de esta a los objetivos y fines de aquella, pero sin merma, en su caso, de usar todas sus otras capacidades conforme a derecho.

---

<sup>1</sup> Así ciertos movimientos pacifistas promovieron una cierta concepción de las FF. AA. como ONG.

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.

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 diferencias 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 solo en función del tipo de actividades (Pakistán e India).

En consecuencia, puede comprobarse que las posibles fórmulas de asociar actividades de las FF. AA. 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» contra «poder blando» y la combinación FF. A.A-*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 de 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 ofrece 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 esta 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, estos 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 estos 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 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 estas 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 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 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 redespliegue de la red diplomático-militar, según la evolución de la situación internacional.

Abordados adecuadamente estos temas más generales, el 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 primero

### Diplomacia de defensa: concepto y modelos

Andrés Miguel Cosialls Ubach

*«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>1</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, contraponen 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.

---

<sup>1</sup> 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.*

**Keywords**

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

# Diplomacia de defensa: concepto y modelos

## La diplomacia de defensa

### *Definición del concepto de diplomacia de defensa en el ámbito internacional*

Las relaciones diplomáticas se remontan a la propia creación del Estado<sup>2</sup>; sin embargo el oxímoron *Defense Diplomacy* surgió en los años noventa en el marco del Ministerio de Defensa británico<sup>3</sup>. Así, en el *The Strategic Defense Review (SDR) White Paper* de 1998<sup>4</sup> se determinaban las diferentes funciones del Ejército, entre ellas, una nueva: la *Defense Diplomacy*<sup>5</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 la prevención y resolución de conflictos–<sup>6</sup>. Abundando sobre este aspecto, el secretario George Robertson fue interpelado, por escrito,

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> DOOD, Tom and OAKES, Mark. *The Strategic Defense Review White Paper*. Research Paper n.º 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].

<sup>5</sup> 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, pp. 41 y 43. Disponible en web: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a264862.pdf>. [Consultado 28/7/2015].

<sup>6</sup> 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 Defense Review White Paper*. Research Paper n.º 98/91. Library of House of Commons, 15 October

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>7</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>8</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>9</sup>, que debía potenciarse dicha diplomacia<sup>10</sup>.

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>11</sup>.

---

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].

<sup>7</sup> 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/cm/199798/cmhansrd/vo980720/text/80720w19.htm>. [Consultado: 27/7/2015].

<sup>8</sup> COTTEY, Andrew y FORESTER, Anthony. *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. London: International Institute for Strategic Studies, 2004.

<sup>9</sup> 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/ob020214.htm>. [Consultado 27/7/2015].

<sup>10</sup> «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.

<sup>11</sup> 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

## Diplomacia de defensa: concepto y modelos

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>12</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>13</sup>. Sin embargo, esta concepción no puede ser avalada en la actualidad, primero, porque la diplomacia de defensa<sup>14</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.

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>15</sup>.

---

Centre –Australian National University, Canberra, 2014, p. 12. Disponible en web: <http://ips.cap.anu.edu.au/sdsc/>. [Consultado 25/6/2015].

<sup>12</sup> DORMAN, Andrew. «The United Kingdom». En Elliot, L. y Cheeseman, G. (eds.). *Forces for Good: Cosmopolitan Militaries in the Twenty-first Century*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 280.

<sup>13</sup> 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.º 144, 20 February 2012, p. 2. Disponible en web: [http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/140941/publicationdocument\\_singledocument/b7dce924-f2e1-4039-91e7-56cc9db3ffb/en/ISAS\\_Working\\_Paper\\_144\\_-\\_India%E2%80%99s\\_Military\\_Diplomacy\\_28022012155929.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/140941/publicationdocument_singledocument/b7dce924-f2e1-4039-91e7-56cc9db3ffb/en/ISAS_Working_Paper_144_-_India%E2%80%99s_Military_Diplomacy_28022012155929.pdf). [Consultado 25/6/2015].

<sup>14</sup> 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 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].

<sup>15</sup> 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

### *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>16</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>17</sup>. De acuerdo con esta publicación, la diplomacia militar ha sido durante 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

---

Studies Centre -Australian National University, 2014, p. 4. Disponible en web: <http://ips.cap.anu.edu.au/sdsc/>. [Consultado 25/6/2015].

<sup>16</sup> Vid. FRANCIA. MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES. *Document de Politique Transversale...*, op. cit. p. 18.

<sup>17</sup> 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 Civilian Politicians and Security Experts*. Sofía: G.S. Rakovsky Defense and Staff College, 2005, pp. 132. ISBN 954-90121-7-4.

## Diplomacia de defensa: concepto y modelos

diplomacia militar «*could be called peacetime defense diplomacy*»<sup>18</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 paquistanís en la diplomacia se divide en dos vertientes: la *Military Diplomacy (MD)* y el *Defense support to Public Diplomacy*<sup>19</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>20</sup>. Sachar señala que el «*role of military diplomacy manifests itself in its two basic components: preventive diplomacy and coercive diplomacy*»<sup>21</sup>. De esta manera, la *Military Diplomacy*<sup>22</sup> englobaría tanto los programas de instrucción y adiestramiento como la política de misiles.<sup>23</sup> Sin embargo, res-

<sup>18</sup> PLANTEV et al. *Civil-Military Relations...*, op. cit., p. 119.

<sup>19</sup> 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 web: [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].

<sup>20</sup> Cfr. MUTHANNA, KA (brig.): «Military Diplomacy». *Journal of Defense Studies*, vol. 5, n.º 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].

<sup>21</sup> SACHAR, B. S. «Cooperation in Military Training as a Tool of Peacetime Military Diplomacy». *Strategic Analysis*, vol. 27, n.º 3, Jul-Sep 2003, p. 404.

<sup>22</sup> «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.

<sup>23</sup> Pakistán, por su especial relación con India, posee una *Coercitive Diplomacy* basada en la *Deterrence* 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://issii.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 MUNEER Ahmed, (eds). *Ballistic Missiles and South Asian Security*. Islamabad: Ed. Islamabad Policy Research Institute (IPRI), 2007, p. 96.

pecto de la segunda vertiente, parece 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>24</sup> También podría enmarcarse en este punto la participación en las misiones internacionales de Naciones Unidas<sup>25</sup>. Dicotomía que también se presenta en el ámbito de defensa hindú con igual distribución de roles que la paquistaní<sup>26</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>27</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>28</sup>. Entre esos 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>29</sup> o a la participación en las misiones de paz de Naciones

<sup>24</sup> KHAN, Zulfqar. «South Asian security structure...», *op. cit.*, p. 86.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Vid. MUTHANNA, KA (brig.). «Military Diplomacy». *Journal of Defense Studies*. Vol. 5, n.º 1, January 2011, pp. 1-15. Disponible en web: [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.

<sup>27</sup> «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*, n.º 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].

<sup>28</sup> 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].

<sup>29</sup> 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

## Diplomacia de defensa: concepto y modelos

Unidas, «*strictly observe the mandates of the UN Security Council*»<sup>30</sup>. Asimismo, la *Military Diplomacy* china debe realizarse bajo unos principios fundamentales: «*mutual respect, equality, mutual benefit and all-win cooperation*»<sup>31</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>32</sup>, el teniente general David Morrison<sup>33</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>34</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>35</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 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>36</sup> donde 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 Operacio-

---

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>.

<sup>30</sup> CHINA. MINISTRY OF DEFENSE. *China's National Defense in 2014*. Disponible en 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].

<sup>31</sup> CHINA. MINISTRY OF DEFENSE. *China's National Defense in 2014*. Disponible en 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].

<sup>32</sup> El acto se llevó a cabo 6 de mayo de 2014.

<sup>33</sup> Jefe del Estado Mayor del Ejército australiano hasta mayo de 2015.

<sup>34</sup> «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». Consulte 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].

<sup>35</sup> 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 web: [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].

<sup>36</sup> Desde 2010, el adjetivo *diplomático* ha desaparecido del nombre oficial de la academia: Военная академия.

nes 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>37</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>38</sup>. Voluntad de cooperación militar que comparte China, en palabras del vicesecretario 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>39</sup>.

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>40</sup>.

Finalmente, cabe señalar que Estados Unidos posee su propia filosofía de las relaciones internacionales que aúna y coordina las acciones de sus «3D»:

<sup>37</sup> Traducido del ruso. Original: БАРНЕЦ, Виктор. «Военная дипломатия на форуме «Армия-2015», *Комсомольская правда*, 18 de junio de 2015. Disponible en web: <http://www.kp.ru/daily/26395.4/3272343/>. [Consultado 27/7/2015].

<sup>38</sup> 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 Discosure: Identity, Status and the Attraction of Power». *Politics – Political Studies Association*, 2015, p. 9.

<sup>39</sup> «Russia-China military-technical cooperation of paramount importance — defense minister». *Tass Russian News Agency*, 19 de noviembre de 2014. Disponible en web: <http://tass.ru/en/russia/760464>. [Consultado 27/7/2015].

<sup>40</sup> Cfr. STRAUSS, Michael J. *Territorial Leasing in Diplomacy and International Law*. Leiden: Koninklijke Brill, 2015, p. 85.

## Diplomacia de defensa: concepto y modelos

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>41</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>42</sup>.

Así mismo, Lowther señala que la diplomacia de defensa, en el ámbito estrictamente militar, se centra en «*train, advise, and equip*»<sup>43</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.

### *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>44</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.

<sup>41</sup> 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 web: [http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/3D%20Planning%20Guide\\_Update\\_FINAL%202831%20Jul%2012%29.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/3D%20Planning%20Guide_Update_FINAL%202831%20Jul%2012%29.pdf).

<sup>42</sup> SHEA, Timothy C. «Transforming Military Diplomacy». *Joint Force Quarterly*. Issue 38 (3er Quarter 2005). P. 51.

<sup>43</sup> LOWTHER, Adam B. «Air Diplomacy: Protecting American National Interests». *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 4. n.º 3. Fall 2010, p. 4. Disponible en web: <http://www.au.af.mil/au/ssq/2010/fall/fall10.pdf>. [Consultado 29/7/2015].

<sup>44</sup> ARZUARA BLANCO, Ignacio. «Diplomacia de Defensa». *Boletín de Información del CESEDEN – Ministerio de Defensa*. N.º 308, 2009, p. 75.

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>45</sup>, la fluctuación de los precios de las materias primas<sup>46</sup> –incluidas las que proporcionan sustento alimenticio–<sup>47</sup> y los flujos migratorios con origen en los anteriores aspectos, nos hacen plantear una visión 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>48</sup>. La diplomacia de defensa de la OTAN pretende hacer frente, principalmente<sup>49</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

---

<sup>45</sup> 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 web: [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf). [Consultado 28/7/2015].

<sup>46</sup> 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 web: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20ENERG%C3%89TICA%20NACIONAL%20%28WEB%29.pdf>. [Consultado 28/7/2015].

<sup>47</sup> 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 web: <http://2001-2009.state.gov/g/oes/rls/rm/2007/90069.htm>. [Consultado 28/7/2015].

<sup>48</sup> 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, pp. 23-32. Disponible en 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].

<sup>49</sup> 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.

## Diplomacia de defensa: concepto y modelos

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 donde 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>50</sup> y los partenariados o acuerdos de asociación<sup>51</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>52</sup>.

Siguiendo dicha estela, la *International Defense Engagement Strategy* británica señala, actualmente, que los objetivos del HMG<sup>53</sup> que fija a las Fuerzas Armadas británicas en sus relaciones internacionales son<sup>54</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>55</sup>. El Ministerio de Asuntos Exteriores francés destaca que la «diplo-

<sup>50</sup> 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 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.

<sup>51</sup> 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, pp. 39-51.

<sup>52</sup> 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 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].

<sup>53</sup> Her Majesty's Government.

<sup>54</sup> REINO UNIDO. HMG. *International Defence Engagement Strategy*, p. 2. Disponible en 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.

<sup>55</sup> «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 -*

macia 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>56</sup>. Dentro de esta política de prevención, la Corte de Cuentas de Francia ha señalado que el «preposicionamiento»<sup>57</sup> de tropas en un país extranjero y una red de agregados de defensa se inscriben «*pleinement dans la «diplomatie de défense*»<sup>58</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>59</sup>. En el último informe (2015) al Parlamento francés,

---

*Projet de loi de finances pour 2014: Défense: environnement et prospective de la politique de défense.* Disponible en 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.º 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, n.º 294, p. 32.

<sup>56</sup> Vid. FRANCIA. MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES. *Document de Politique Transversale: Action Extérieure de l'Etat*, PLF 2006, p. 18. Disponible en web : <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.

<sup>57</sup> 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.º 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, n.º 294, p. 32. Estados africanos, que se sitúan en esas zonas, también configuran la diplomacia de defensa. Así, 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 AUPRES DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHARGE DE LA DEFENSE. *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].

<sup>58</sup> 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-etrangees.pdf](https://www.ccomptes.fr/content/download/1376/13553/version/1/file/J_politique-cooperation-defense-ministere-des-affaires-etrangees.pdf). [Consultado 25/6/2015].

<sup>59</sup> Cfr. FRANCIA. MINISTERE DE LA DEFENSE. *Rapport au Parlement 2015 sur les exportations d'armement de la France*, [París], 2015, p. 9. Disponible en la web: [38](http://www.de-</a></p></div><div data-bbox=)

## Diplomacia de defensa: concepto y modelos

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>60</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>61</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 countries<sup>62</sup> and to advance our foreign policy objectives*»<sup>63</sup>. Así, el Dr. Pankaj Kumar Jha considera que con esta herramienta se permite «*disarmament of the mind*»<sup>64</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>65</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,

---

fense.gouv.fr/content/download/376664/5535280/file/Rapport%20au%20Parlement%202015%20sur%20les%20exportations%20d%5C%27armement%20de%20la%20France. PDF. [Consultado 29/6/2015].

<sup>60</sup> 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. ASSEMBLEE NATIONALE. *Avis au nom de la Commission des Affaires Étrangères sur le Projet de Loi (n.º 187), relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008*, par M. Pierre Lellouche, n.º 384, p. 40. Disponible en la web: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r0384.pdf>. [Consultado 27/6/2015].

<sup>61</sup> KUMAR JHA, Pankaj. «India Defense Diplomacy in Southeast Asia». *Journal of Defense Studies*. Vol. 5, n.º 1, January 2011, p. 47.

<sup>62</sup> 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 web: <http://mod.nic.in/writereaddata/AR1415.pdf>. [Consultado 18/6/2015].

<sup>63</sup> Vid. INDIA. MINISTRY OF DEFENSE – GOVERNMENT OF INDIA. *Annual Report 2014-2015*, p. 160.

<sup>64</sup> KUMAR JHA, Pankaj. «India Defense...», *op. cit.*, p. 47.

<sup>65</sup> 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.

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>66</sup>. Por otro lado, la situación diplomática de Pakistán se ha visto condicionada por la intervención aliada en Afganistán tras el 11-S<sup>67</sup> y el auge de los terroristas internacionales que han fijado su base en suelo paquistaní<sup>68</sup>.

La diplomacia de defensa también puede traducirse en presión, así, la Comunidad Internacional urgió a Pakistán «*to do more*»<sup>69</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>70</sup> del PLA,<sup>71</sup> disuadir de amenazas a la estabilidad de China mediante la demostración de las capacidades de defensa del PLA<sup>72</sup>. La Repú-

<sup>66</sup> KUMAR JHA, Pankaj. «India Defense...», *op. cit.*, p. 61.

<sup>67</sup> 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 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].

<sup>68</sup> 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 (IMU), 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].

<sup>69</sup> KHAN, Zulfqar. «South Asian security structure...», *op. cit.*, p. 86.

<sup>70</sup> CHASE, Michael S. et al. *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].

<sup>71</sup> People's Liberation Army.

<sup>72</sup> 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].

## Diplomacia de defensa: concepto y modelos

blica Popular China<sup>73</sup> utiliza las *UN Peacekeeping Missions* como medio para llevar a cabo su *Military Diplomacy*<sup>74</sup>.

Recientemente ha obtenido un particular protagonismo con la lucha contra el ébola en África<sup>75</sup>.

Sin embargo, la política de diplomacia de defensa china ha dado un nuevo impulso en los últimos meses<sup>76</sup>. Así, en una reunión del pasado enero de 2015, Xi Jinping<sup>77</sup>, ante numerosos oficiales del Ejército chino, les exhortó abrir «a new phase of military diplomacy»<sup>78</sup>. Dicha diplomacia debería girar sobre tres

<sup>73</sup> 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*, n.º 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](http://www.isas.nus.edu.sg/Attachments/PublisherAttachment/ISAS_Working_Paper_190_-_India%27s_Military_Diplomacy_13062014161354.pdf). [Consultado 25/6/2015]. Cfr. C. MOHAN, Raja: «India and International Peace Operations». *SIPRI Insights on Peace and Security*, n.º 2013/3, April 2013, pp. 5-7. Disponible en web: <http://books.sipri.org/files/insight/SIPRIInsight1303.pdf>. [Consultado 25/6/2015].

<sup>74</sup> 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*, n.º 25, November 2009, p. 12. Disponible en web: <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP25.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*, n.º 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].

<sup>75</sup> «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-idUSKBN0IK0N020141031>. [Consultado 25/6/2015]; «China army medics join Ebola battle». *China Daily USA*. 15 November 2014. Disponible en web: [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].

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> Presidente chino y secretario del Comité del Ejército de Liberación del Pueblo (PLA).

<sup>78</sup> 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 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 web: <http://www.jamestown.org/>

ejes «*deterrence, agenda-setting, and reassurance*»<sup>79</sup>. Como actor global<sup>80</sup>, China extiende sus redes diplomáticas de defensa a lo largo del orbe, fijando especial interés en Latinoamérica<sup>81</sup> y África<sup>82</sup>; y con la intención de aumentar las relaciones diplomáticas de defensa con los países europeos<sup>83</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

---

uploads/media/China\_Brief\_Vol\_15\_Issue\_9\_4.pdf. [Consultado 23/6/2015]. Especialmente, en relación a la última edición de este fórum 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].

<sup>79</sup> TIEZZI, Shannon. «3 Goals of China's Military Diplomacy». *The Diplomat*. 30 de enero de 2015. Disponible en web: <http://thediplomat.com/2015/01/3-goals-of-chinas-military-diplomacy/>. [Consultado 23/6/2015].

<sup>80</sup> 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 21<sup>st</sup> Century». *China Strategic Perspectives* n.º 7. Fort Lesley J. McNair (Washington): Ed. Institute for National Strategic Studies - National Defense University Press, October 2014, p. 9. Disponible en web: <http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-7.pdf>. [Consultado 23/6/2015].

<sup>81</sup> HORTA, Loro. «In Uncle Sam's Backyard: China's Military Influence in Latin America». *Military Review*. September-October 2008, pp. 47-55. Disponible en 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 in Latin America». *Defense Dossier-American Foreign Policy Council*. Issue 9, December 2013, pp. 3-6. Disponible en web: <http://afpc.org/files/december2013.pdf>. [Consultado 23/6/2015].

<sup>82</sup> 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 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].

<sup>83</sup> «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 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>.

## Diplomacia de defensa: concepto y modelos

mantener la confianza entre las diferentes naciones y ayudar al desarrollo de unas Fuerzas Armadas democráticamente responsables<sup>84</sup>.

### *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, estas también pueden proporcionar una serie de herramientas que van más allá: «*Hard power is coercive force. Soft power (it seems) can be just about anything else*»<sup>85</sup>. La profesora Kaldor sostiene que «*Military force is also a form of communication and can shape legitimacy*»<sup>86</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>87</sup>. Nye ha señalado<sup>88</sup> que «*Military force is hard power, but the military also can generate soft power*»<sup>89</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>90</sup>.

<sup>84</sup> 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 Zealand Defence Force, 2012, p. 58.

<sup>85</sup> 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 web, p. 2: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CooperarticleGoalsofdiplomacyweb.pdf>. [Consultado 30/08/2015].

<sup>86</sup> KALDOR, Mary. «Missing the Point on Hard and Soft Power». *The Political Quarterly*. Volume 85, n.º 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*, n.º 100 (2012), pp. 113-130.

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> NYE, Joseph (Jr.). «The Military and Soft Power». *Huffington Post*, 12/12/2005. Disponible en 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].

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> 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,

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 esta 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 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>91</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>92</sup>.

Sin embargo, existe una evolución de estos conceptos. Como señala Wang-Díaz<sup>93</sup>, Suzanne Nossel introdujo<sup>94</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>95</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

---

2011, p. 47. Disponible en web: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1059.pdf>. [Consultado 23/08/2015].

<sup>91</sup> NYE, Joseph (Jr). *The Future of Power*. New York: PublicAffairs, 2011, p. 25.

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> WANG-DIAZ, Francisco. *Smart Power and US National Strategy*. Tampa: Joint Special Operations University, 2013, p. 22. Disponible en 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].

<sup>94</sup> NOSSEL, Suzanne. «Smart Power». *Foreign Affairs*. March/April 2004. vol. 83, n.º 2, pp. 131-143. Disponible en web: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2004-03-01/smart-power>. [Consultado 14/08/2015].

<sup>95</sup> 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 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 web: [http://csis.org/files/media/csiss/pubs/071106\\_csissmartpowerreport.pdf](http://csis.org/files/media/csiss/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf). [Consultado 8/8/2015].

## Diplomacia de defensa: concepto y modelos

de cooperación, entrenamiento, suministros de armamento o intercambios educativos.

Las conclusiones del Gobierno británico<sup>96</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>97</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>98</sup>.

---

<sup>96</sup> 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 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].

<sup>97</sup> 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, n.º 1 (2008), p. 117.

<sup>98</sup> 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

- Aunque el papel del agregado militar se centra de forma natural en la defensa y los problemas de seguridad, estos 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.

### 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.

---

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 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 web: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OSLO-GUIDELINES-SPANISH.pdf>. [Consultado 27/08/2015].

## Capítulo segundo

### La Ley y la Estrategia de Acción Exterior. Su proyección hacia la defensa

Ricardo López-Aranda Jagu

#### 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.*

**Keywords**

*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>1</sup>, instrumentos novedosos<sup>2</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.

### **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.

### *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.

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

<sup>1</sup> <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf>.

<sup>2</sup> La Estrategia tiene como precedente el Plan de acción estratégico aprobado en 2000, pero este no vino enmarcado por una norma de rango legal como lo está la nueva Estrategia de Acción Exterior.

elaborado por el Real Instituto Elcano<sup>3</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 reevaluación, 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.

## Reorientación

La LASEE y la EAE reafirman una serie de objetivos consolidados de la política exterior española<sup>4</sup>, pero del análisis de los cambios ocurridos

<sup>3</sup> MOLINA, Ignacio (coord.). *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*. Real Instituto Elcano. Informe 15, febrero 2014. Disponible en web: [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).

<sup>4</sup> Los objetivos son:

1. El mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales.

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 al 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.

- 
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.

### *Creación de un nuevo sistema de política exterior<sup>5</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.

#### *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 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

---

<sup>5</sup> 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.

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>6</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 estas 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 (R.D. 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.

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

---

<sup>6</sup> 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 estos. 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).

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>7</sup>.

Cabe señalar que el Consejo de Política Exterior coexiste en la actualidad con el Consejo de Defensa Nacional y con el Consejo de Seguridad Nacional, creados respectivamente en 2005 y 2013, con la misma vocación de ser

---

<sup>7</sup> 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.

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 esos tres Consejos también lo están<sup>8</sup>.

### *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 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

---

<sup>8</sup> Así, la Directiva de Defensa Nacional de 2000, aprobada inmediatamente después de la creación del Consejo de Política Exterior, indica que este 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».

citado<sup>9</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>10</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.

*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 de la acción exterior viene dado, por un lado por el 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 ac-

<sup>9</sup> MOLINA, Ignacio (coord.). *Op. cit.*

<sup>10</sup> La reforma de 2007 del R. D. 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.

tual forman parte del mismo la vicepresidenta, el conjunto de ministros<sup>11</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 de 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 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>12</sup>.

---

<sup>11</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).

<sup>12</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 recen-

En el ámbito de la defensa, la participación del ministro del ramo en el Consejo de Política Exterior permite a ese departamento ser participe 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.

*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.

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 ma-

---

tralizadora». GARCÍA PÉREZ (*Op. cit.* p. 10) concluye que la LASEE no recorta competencias autonómicas, pero critica su tono, a su juicio impositivo y fiscalizador.

teriales al servicio de la acción exterior. A este necesario redespiegue 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>13</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.

---

<sup>13</sup> 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.

### **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>14</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>15</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.

### ***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 ha-

<sup>14</sup> Sin perjuicio de su régimen jurídico específico, y en particular de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional.

<sup>15</sup> La ESN tiene como antecedente la Estrategia española de seguridad, de 2011.

ciendo 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 EE. UU. 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 periodo 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 radica-

lización 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.

### *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.

#### **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 una 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>16</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 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

<sup>16</sup> DDN 01/2012, p. 3.

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 EE. UU., 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>17</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 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

---

<sup>17</sup> DDN 01/2012, p.4.

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.

### 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 esta 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 internacional como función clave de las Fuerzas Armadas españolas. Por su parte la EAE conceptúa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional 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 concurrido; un acuerdo del Consejo de Ministros; y la autorización de las Cortes Generales<sup>18</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 NN. UU., 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 cómo 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 NN. UU., 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 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

---

<sup>18</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.

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 el marco de la PCSD. Para mejorar su planeamiento y desarrollo, España viene propugnando una serie de mejoras en el funcionamiento de esta, 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 pretenden crear las condiciones de 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 solo 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.

### 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.

### *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>19</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.

### 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 socios, países y organizaciones interna-

---

<sup>19</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.

cionales, 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.

### *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 NN. UU., 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 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.

## 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 una 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 tercero

### El concepto español de diplomacia de defensa

Juan Antonio Moliner González

#### 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 EE. UU. 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.*

**Keywords**

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

## 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>1</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>2</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 Armadas a la acción exterior del Estado para el mantenimiento de

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> *Revisión Estratégica de la Defensa*. Ministerio de Defensa. SEGENTE, 2003.

la estabilidad internacional, mediante actividades que iban desde el control y verificación de armamentos a los intercambios de personal y visitas de unidades<sup>3</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 instrumento 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

---

<sup>3</sup> *Libro Blanco de la Defensa 2000*. Ministerio de Defensa. SEGENTE, 2000.

sus acciones. En cuanto a la 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>4</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.

### 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.

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 mun-

---

<sup>4</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. Disponible en web: [www.un.org/es/pecebuildiy/doc\\_hisdocs.shtml](http://www.un.org/es/pecebuildiy/doc_hisdocs.shtml). [Visitado el 13/09/2015].

do 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 esta 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 EE. UU., 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>5</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 diciembre de 1988, que junto

---

<sup>5</sup> MINISTERIO DE DEFENSA. SEGENTE. Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América. Junio 2003. Nota Introductoria, pp. 11 y ss.

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 EE. UU., 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 DDN 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 DDN.

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.

## 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>6</sup>.

El mandato de ambas DDN 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 In-

---

<sup>6</sup> Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del servicio Exterior del Estado. BOE n.º 74 de 26 de marzo de 2014.

ternacional del Ministerio de Defensa, presidida por el secretario general de Política de Defensa.

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>7</sup>.

### **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).

### ***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.

---

<sup>7</sup> MINISTERIO DE DEFENSA. DIGERINS. Plan de Diplomacia de Defensa. 2011.

## El concepto español de diplomacia de defensa

- 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 activi-

dad (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>8</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:

- 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.

### 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

---

<sup>8</sup> MINISTERIO DE DEFENSA. DIGERINS. Plan de Diplomacia de Defensa, 2011, p. 96.

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 (ONG, 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 este 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 cómo 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, Kazajistán, 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 activi-

dades 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 seiscientas 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 EE. UU., 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 EE. UU., 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 EE. UU., 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 priorida-

des, 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.

## 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 EE. UU., 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 cuarto

### La presencia militar en la red político-diplomática

Pedro Sánchez Herráez

#### 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.*

**Keywords**

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

## Introducción

### *España, un país en el mundo*

España es un gran país; ubicada en una de las encrucijadas del planeta, constituye un milenar 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>1</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>2</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<sup>35</sup> –además de la de otras muchas no contempladas en dicho índice<sup>3</sup>– se genera fuera de nuestro país. Y España es, también, el décimo inversor mundial.

<sup>1</sup> *Discurso de S. M. el rey Felipe VI en la ceremonia de los Premios Princesa de Asturias 2015.* Disponible en web: <http://www.fpa.es/es/sm-el-rey/discursos/discursos-2015.html>.

<sup>2</sup> 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 web: [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/MarcaEsp/Documents/LIDERAZGO%20MARCA%20ESPANA\\_ESP.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/MarcaEsp/Documents/LIDERAZGO%20MARCA%20ESPANA_ESP.pdf).

<sup>3</sup> BOLSA DE MADRID. *10 preguntas clave sobre el IBEX 35.* Disponible en web: <http://www.bolsamadrid.es/esp/indices/ibex/PreguntasClavelbex35.aspx>

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 2.<sup>a</sup> 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>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup> *Análisis del comercio exterior del sector hábitat España y Región de Murcia 2012*. Disponible en web: [http://www.impulsoexterior.com/COMEX/servlet/MuestraArchivo?id=2\\_9073](http://www.impulsoexterior.com/COMEX/servlet/MuestraArchivo?id=2_9073).

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.

### *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>5</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 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

---

<sup>5</sup> 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 web: [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).

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>6</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>7</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.

### **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

<sup>6</sup> Aprobada por el Consejo de Ministros el 26 de diciembre de 2014. Texto de la misma disponible en web: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/externo/Documents/Estrategia%20de%20acci%C3%B3n%20exterior.pdf>.

<sup>7</sup> 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 web: <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/serviciosalciudadano/paginas/embajadasconsulados.aspx>.

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>8</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>9</sup>–, las propias prioridades 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.

<sup>8</sup> 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>.

<sup>9</sup> VV. AA. *Evolución del concepto de interés nacional*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Monografía del CESEDEN, n.º 115, Madrid 2010. Disponible en web: [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).

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>10</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>11</sup>.

Se continúa avanzando en ese camino, y en el año 2013 se publica la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>12</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>13</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>14</sup>.

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 políti-

<sup>10</sup> Disponible en web: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423>.

<sup>11</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 web: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2011/DIEEEA17\\_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf).

<sup>12</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido, 2013*. Disponible en web: [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf).

<sup>13</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>14</sup> A este respecto, LABORIE IGLESIAS, Mario. *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 web: [http://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).

ca exterior como uno de los campos prioritarios de actuación para preservar la seguridad de España y sus ciudadanos<sup>15</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.

### 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>16</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 ciertas 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 la nación de sus Fuerzas Armadas y del ministerio o ministerios correspondiente<sup>17</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.

<sup>15</sup> Un buen análisis de esta cuestión puede encontrarse en MORALES MORALES, Samuel. *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 web: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEE019-2015\\_EstrategiaAccionExterior\\_SamuelMorales.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE019-2015_EstrategiaAccionExterior_SamuelMorales.pdf).

<sup>16</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. *Términos Diplomáticos, Agregado*. Disponible en web: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Documents/T%-c3%89RMINOS%20DIPLOM%c3%81TICOS.pdf>.

<sup>17</sup> A modo de simple ejemplo, la creación del Ministerio de Defensa en el año 1977 (Real Decreto 1558/77 de 4 de julio) integrando al Ministerio del Ejército, de Marina y del Aire, que marca un paso significativo en la integración de estructuras, va introduciendo, lógicamente y paulatinamente, modificaciones en el despliegue en el exterior del personal que materializa la presencia y acción exterior de dichas estructuras.

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, sí que se va a presentar, grosso modo, las modificaciones introducidas en la regulación, organización y funcionamiento de las Agregadurías de Defensa y de los cometidos del agregado en los tiempos recientes, tomando como punto de partida el principio de la década de los años 90 del siglo pasado.

### *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>18</sup>, norma que deroga la orden 29/1986 de 2 de abril, publicada en el *Boletín Oficial de Defensa n.º 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>19</sup>.

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

<sup>18</sup> BOE n.º 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 web: [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).

<sup>19</sup> 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 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. Disponible en web: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExterior-Cooperacion/NacionesUnidas/Paginas/OperacionesDeMantenimientoDeLaPaz.aspx>.

interés que desarrollen, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.1 del Real Decreto 632/1987<sup>20</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.

### *De las Agregadurías a las Consejerías (2002)*

Poco más de una década después, en el año 2002, se genera una nueva normativa<sup>21</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

---

<sup>20</sup> En dicho epígrafe se señala: «Las comunicaciones entre las misiones diplomáticas, representaciones permanentes o pelegaciones 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 estos con aquellas, 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 web: [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).

<sup>21</sup> *BOE* n.º 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 web: [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).

de contribuir de manera activa al mantenimiento y preservación de la paz generan reformas en la estructura básica del Ministerio de Defensa<sup>22</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.

Asimismo, 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 de 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.
- 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.

---

<sup>22</sup> Entre otras, la creación de la Secretaría General de Política de Defensa, una de cuyas 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 web: <https://www.boe.es/boe/dias/2001/01/27/pdfs/A03495-03499.pdf>.

- 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>23</sup>, en la que se recogerá la nueva organización y funcionamiento de las Consejerías de Defensa.

### *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>24</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.

Asimismo, 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

<sup>23</sup> ORDEN DEF/769/2003, de 25 de marzo, *sobre organización y funcionamiento de las Consejerías de Defensa*. Disponible en web: [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>24</sup> BOE n.º 211 de 3 de septiembre de 2005, *Real Decreto 959/2005, de 29 de julio, por el que se regulan las Agregadurías de Defensa*. Disponible en web: [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).

España forma parte, pues en dicho ámbito este 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>25</sup>, documento que incide en mayor medida sobre la organización y funcionamiento de las Agregadurías de

---

<sup>25</sup> BOE n.º 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 web: [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).

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>26</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 asimismo que el consejero podrá contar con 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 de 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 re-

---

<sup>26</sup> 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, este sería también el agregado específico del Ejército a que pertenezca».

ferencia 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 este 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.



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

Fuente: Ministerio de Defensa.

Y, con relación a los consejeros de Defensa, España, que participa en una multiplicidad de foros y organizaciones internacionales de seguridad y defensa<sup>27</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.

### **Adaptación al entorno global: redespiegue 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 estos respondan adecuadamente, y al menor coste posible, con el cumplimiento de los objetivos marcados.

### **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>28</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 de 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>29</sup>, los intereses de España en el exterior y las cuestiones señaladas por la Comisión para la

<sup>27</sup> MINISTERIO DE DEFENSA. *España en los organismos internacionales de Seguridad y Defensa*. Disponible en web: <http://www.defensa.gob.es/defensa/seguridaddefensa/>.

<sup>28</sup> MINISTERIO DE DEFENSA. Presidencia del Gobierno. *Directiva de Defensa Nacional 2012*. Disponible en web: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf>.

<sup>29</sup> 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 web: <http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/lasreformasdelgobiernodeespa%C3%B1aespa%C3%B1olcongr%C3%A1ficos.pdf>.

Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)<sup>30</sup> en el informe de dicha Comisión de 21 de junio de 2013<sup>31</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 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>32</sup>, señalar que la contribución de España a la construcción de una Europa más integrada, y que esta 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 des-

---

<sup>30</sup> 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 web: [http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma\\_aapp/cora.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma_aapp/cora.html).

<sup>31</sup> 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 web: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Informe%20primer%20a%C3%B1o%20CORA%2019-09-2014.%20Completo.pdf>.

<sup>32</sup> 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 de SÁNCHEZ DE ROJAS, Emilio: *España en el mundo. Intereses y centros de gravedad de España*, pp. 13-35 en VV. AA. *Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad*. Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Documento de Seguridad y Defensa número 63, Madrid 2014. Disponible en web: [http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/063\\_PERSPECTIVAS\\_PARA\\_EL\\_DESARROLLO\\_FUTURO\\_DE\\_LA ESTRATEGIA\\_DE\\_SEGURIDAD.pdf](http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/063_PERSPECTIVAS_PARA_EL_DESARROLLO_FUTURO_DE_LA ESTRATEGIA_DE_SEGURIDAD.pdf).

equilibrios 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.

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 deben 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>33</sup>.

### *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>34</sup>; España es el primer

<sup>33</sup> El gran número de misiones, muchas de ellas bajo los auspicios de la Unión Europea en esta área en la 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 web: <http://www.emad.mde.es/MOPS/>.

<sup>34</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 web: <http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2013/03/DGC-130313-viaje-ministro-peru.html>.

inversor en el país, con el 20% del total de la inversión extranjera en Perú<sup>35</sup>, país que, junto con México, Chile y Colombia son miembros de la Alianza del Pacífico<sup>36</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 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>37</sup>.

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 tipo de medidas de ayuda y apoyo<sup>38</sup>, una misión exterior<sup>39</sup>– va incrementado su peso en una región de interés creciente no sólo para España, sino para todo el planeta, como es Asia-Pacífico.

---

<sup>35</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores. *Oficina de Información Diplomática, Ficha País. Perú*, junio 2015. Disponible en web: [http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/peru\\_ficha%20pais.pdf](http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/peru_ficha%20pais.pdf).

<sup>36</sup> Web oficial <https://alianzapacifico.net/#inicio>.

<sup>37</sup> 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 web: [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).

<sup>38</sup> Como muestra Cruz Roja Española, *Operación Tsunami, Informe de situación*, diciembre 2007. Disponible en web: [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).

<sup>39</sup> MINISTERIO DE DEFENSA. Ejército de Tierra. *Operación Respuesta Solidaria*. Disponible en web: [http://www.ejercito.mde.es/misiones/asia/indonesia/RESPUESTA\\_SOLIDARIA.html](http://www.ejercito.mde.es/misiones/asia/indonesia/RESPUESTA_SOLIDARIA.html).



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

Fuente: Ministerio de Defensa y elaboración propia

Ese en gran medida desconocido país, pleno de potencialidades económicas y de posibilidades de cooperación en materia de defensa<sup>40</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>41</sup>.

<sup>40</sup> A modo de simple ejemplo: *Europa Press*, «Indra implantará su tecnología en tres submarinos de la Armada Indonesia», 4 de febrero de 2013. Disponible en web: <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 web: <http://www.clustermaritimo.es/blog/web/2014/02/12/freire-se-adjudican-la-construccion-del-buque-escuela-para-la-armada-indonesia/>.

<sup>41</sup> 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).

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>42</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– recae en la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en el Reino de los Países Bajos.

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>43</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.

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 llevado consigo un crecimiento de los intereses estratégicos entre ambas naciones<sup>44</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

---

<sup>42</sup> 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 web: [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).

<sup>43</sup> 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 web: [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).

<sup>44</sup> MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Oficina de Información Diplomática, Ficha País. Emiratos árabes Unidos*, abril 2014. Disponible en web: [http://www.exteriores.gob.es/Documentos/FichasPais/Emiratossarabesunidos\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documentos/FichasPais/Emiratossarabesunidos_FICHA%20PAIS.pdf).



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

Fuente: Ministerio de Defensa y elaboración propia

los Emiratos Árabes Unidos –país miembro del Consejo de Cooperación del Golfo<sup>45</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

<sup>45</sup> Los países miembros de esta organización son: Emiratos Árabe Unidos, Baréin, Arabia Saudí, Omán, Catar y Kuwait. Web oficial *The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf*. Disponible en web: <http://www.gcc-sg.org/eng/>.

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:

<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

## La presencia militar en la red político-diplomática

<b>Agregaduría (país)</b>	<b>Agregaduría (ciudad)</b>	<b>Países acreditados</b>
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	París	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

<b>Agregaduría (país)</b>	<b>Agregaduría (ciudad)</b>	<b>Países acreditados</b>
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

<b>Agregaduría (país)</b>	<b>Agregaduría (ciudad)</b>	<b>Países acreditados</b>
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

## 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 de 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 finales

Antonio Núñez García-Saúco

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 Cosialls 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 FF. AA. de otros países con un fin último orientado a la prevención y resolución de conflictos<sup>1</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.

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 OO. II., 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».

---

<sup>1</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 Oriental surgidos de la antigua URSS.

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 Cosials 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 el 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, 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 de defensa», 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>2</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 EE. UU., 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 que 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 inci-

---

<sup>2</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.

piente— el profesor Cosialls 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 11-S hasta Daesh), b) económicos (crisis financiera mundial, fluctuación de los precios 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, ha 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>3</sup>.

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 constituye 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>4</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

---

<sup>3</sup> El «preposicionamiento» está en relación con el despliegue de tropas francesas, en común 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>4</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.

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 diplomáticos» 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 esta 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 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 esta 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 esta.

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 FF. AA. 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.
- «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 ministerios dentro del Gobierno?

La Ley ha echado mano del preexistente «Consejo de Política Exterior», creado en 2000, tratando de vigorizarlo<sup>5</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 este 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.

---

<sup>5</sup> 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.

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>6</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 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 solo 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 periodo 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

---

<sup>6</sup> El Consejo de Seguridad Nacional, por ejemplo, cuenta con comités especializados para el desarrollo a nivel de ejecución de acciones y decisiones acordadas por aquel. 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.

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>7</sup>.

Comisionado de la «Marca España», y también, lo que resulta más interesante, de las CC. AA. y de las corporaciones locales<sup>8</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 CC. AA. 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 CC. AA.

<sup>7</sup> V. gr. el director del Gabinete de la Presidencia y al director del Departamento de Política Internacional y Seguridad del mismo Gabinete en funciones de secretario.

<sup>8</sup> Similar, en cierta forma, al Consejo de Política Exterior podría ser la Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE.

- De otro lado, información de las CC. AA. al Gobierno sobre sus actuaciones en el exterior, incluidos viajes y visitas de sus autoridades<sup>9</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.

La apertura a los órganos e instituciones de las CC. AA. 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 solo 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>10</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

---

<sup>9</sup> Mención especial merece, en cuanto sobrepasa el nivel puramente informativo, la preceptiva consulta al Gobierno para la apertura de oficinas de las CC. AA. en el exterior.

<sup>10</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.

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>11</sup>.

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 FF. AA. 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 internacional.

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.

---

<sup>11</sup> La Ley debería haber introducido mecanismos y procedimientos más vigorosos para contrarrestar 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 11 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 solo podrán afectar a las actividades que contradigan la política exterior.

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>12</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 seguridad y defensa de España y de los españoles, a la paz y seguridad internacional y al fomento de la confianza y a 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 FF. AA. 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>13</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, con-

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</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.

viene reseñar aquí que, además de todos los aspectos tradicionales de una cooperación estrictamente militar, las FF. AA., 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 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>14</sup>.
- El Sahel<sup>15</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>16</sup>.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

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 este es un hecho digno de notar<sup>17</sup>.

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.

---

<sup>17</sup> España no solo 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.

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 FF. AA. 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 este 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 defen-

sa», 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 esta 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>18</sup>.

---

<sup>18</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

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, sino que –como advierte con buen tino– estas 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>19</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 estas 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.

---

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.

<sup>19</sup> El autor detalla la arquitectura legal de nuestras relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Acuerdo de 1970 que sustituye 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.

- Potenciar una relación sólida y equilibrada con EE. UU., país hegemónico en la Alianza.
- Impulsar y fomentar la confianza mutua con países situados en áreas de interés estratégico.
- 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.

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 n.º 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, estos se diferencian en función de las relaciones con los distintos países, aunque no siempre se especifican aquellas o estos<sup>20</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 este 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.

---

<sup>20</sup> 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 EE. UU. y es que nuestra historia y nuestra cultura han sido universales.

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.

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.
- 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 todos 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 de 80 cursos para más de 300 alumnos de un total de 63 países beneficiarios.

Las relaciones con EE. UU., no cesan de mejorar e incrementarse gracias, entre otros factores, al buen funcionamiento del Comité Bilateral de Alto Nivel.

Respecto a Iberoamérica, además de 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>21</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>22</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 con-

---

<sup>21</sup> En este sentido, no es anecdótico el hecho de la presencia reiterada de diplomáticos al frente de SEGENPOL, dando visibilidad demostrativa de ello.

<sup>22</sup> 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.

tribuir con eficacia y ejemplaridad en numerosas operaciones de mantenimiento de la paz.

Pero no solo a través de ellas, la FF. AA., 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 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 FF. AA. en las tareas y funciones de la diplomacia.

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 FF. AA. 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 FF. AA. 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 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 duodécimo 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 coronel Sánchez Herráez es cómo nos proyectamos en la comu-

nidad 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>23</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 estos 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, entendiendo

---

<sup>23</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 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».

La regulación de estas Agregadurías y Consejerías ha sido objeto de varias y sucesivas normas<sup>24</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>25</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.

---

<sup>24</sup> 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 n.º 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 n.º 783/2007, 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».

<sup>25</sup> 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.

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>26</sup>.

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>27</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

---

<sup>26</sup> El autor aborda este tema bajo el epígrafe «modificaciones al despliegue» de la red de agregadurías explicando las razones de la nueva apertura en Perú, así como para el cierre en Países Bajos para compensar la nueva agregaduría en Indonesia.

<sup>27</sup> 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.

diplomático-militar directa en nueve países prioritarios y acreditación múltiple en más de una veintena de ellos<sup>28</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>29</sup>.

Junto a la comunidad iberoamericana, completando nuestras relaciones transatlánticas, la posición de EE. UU., 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 EE. UU., su seguridad es parte de la nuestra. También nos importan sus relaciones militares y de seguridad con Europa y el continente iberoamericano<sup>30</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>31</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>32</sup>.

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Méjico, Nicaragua, Perú y Venezuela son sedes de agregadurías desde donde se atiende la acreditación del resto de países, salvo desde Brasil, Méjico, Perú y Venezuela que son acreditaciones únicas.

<sup>30</sup> La agregaduría de Defensa en Washington atiende los asuntos militares de Canadá.

<sup>31</sup> 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), Barein, Kuwait, Catar (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.

<sup>32</sup> Afganistán (Pakistán), Australia (Nueva Zelanda), China, Corea del Sur, Filipinas, India, Indonesia, Malasia y Tailandia (Singapur y Vietnam) son los países que cuentan con

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>33</sup>.

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 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 estos.

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.

---

agregaduría de Defensa (los países en paréntesis se cubren desde los que preceden el paréntesis).

<sup>33</sup> 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, Lesoto, Mozambique y Namibia. No hay agregaduría en Nigeria.

## 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**  
Coronel del Ejército de Tierra. Analista principal del IEEE.



## SEGUNDA PARTE

# Un caso de estudio. El acuerdo sobre el programa nuclear de Irán y sus consecuencias en el equilibrio de poder en Oriente Medio

## Introducción

Luis Feliú Bernárdez

Cuando el CESEDEN me propuso coordinar un trabajo corto de investigación sobre el «equilibrio de poder en Oriente Medio tras la firma del acuerdo 5+1 e Irán» no pude reprimir un escalofrío ante las dificultades de coordinar un análisis de un proceso largo, extremadamente complejo, con múltiples facetas, plagado de desinformación y con la dificultad añadida de la opacidad de un régimen cerrado como el iraní.

Como es bien conocido, en el año 2013, durante el segundo mandato del presidente Obama, se formó el Grupo 5+1 formado por: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia más Alemania, con el objetivo de frenar el acceso iraní a la bomba atómica. Sin embargo, quizá es menos conocido que la primera línea de acción no diplomática, apoyada por Israel y Arabia Saudí, fue desarrollar un ataque militar contra Irán, este aspecto es preciso tenerlo en cuenta al valorar las interacciones con actores externos al proceso 5+1 e Irán.

El presente trabajo se publica en este año 2016 en el que se celebran elecciones en Estados Unidos y también en Irán y los candidatos utilizarán, presumiblemente, el acuerdo alcanzado con Irán como arma política. Las elecciones tendrán como telón de fondo la actuación del ISIS en Siria e Irak, zonas de influencia iraní, además de la guerra civil en Siria, donde Irán juega un papel relevante en apoyo del régimen de Bashar al Assad, mientras Arabia Saudí y Turquía apoyan a los rebeldes. Precisamente una de las principales consecuencias del acuerdo alcanzado por el G5+1 ha sido la creación de

una alianza, si me permiten llamarla así, de oportunidad entre Arabia Saudí, Israel y Turquía para detener las ambiciones iraníes, no solo en el ámbito militar o nuclear, sino también en el económico y político y esto último abre otras perspectivas.

En este contexto político, me propuse inicialmente coordinar el análisis sobre las implicaciones sociales, políticas, económicas, regionales y estratégicas, tanto internas como externas, del Acuerdo Final de 15 de diciembre de 2015 sobre el Programa Nuclear Iraní, incluyendo la nunca bien aclarada dimensión nuclear militar y las interacciones entre los actores regionales y globales. Sin embargo, la estructura del trabajo se amplió sensiblemente después de considerar las propuestas de los expertos seleccionados para realizarlo.

Mis dudas iniciales para acometer el reto, se convirtieron en confianza plena después de la primera reunión del grupo de trabajo en la que conocí a los analistas seleccionados por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), el profesor Daniel Macías Fernández, las analistas en política internacional Salma Semmami y Agnese Carlini, el coronel Ignacio Castro Torres y el coronel Jesús Fernández Pedraza, destinado en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), y por ello secretario del grupo de trabajo, a quien agradezco muy especialmente su doble cometido como experto y apoyo al grupo.

Después de las primeras interacciones dentro del grupo y la coordinación de la propuesta inicial que presenté, el trabajo incluyó la mayoría de las sugerencias de los expertos y se estructuró finalmente en cinco áreas principales: La primera dedicada a «la incómoda potencia emergente y el contexto regional», en la que el profesor Macías nos dibuja el marco contextual del análisis, desgranando desde 1979 la historia de la revolución islámica en Irán y el impacto de la misma en Oriente Medio, y en el resto del mundo, desde entonces hasta nuestros días. La Guerra Fría del Golfo y la reciente evolución de la «Primavera» Árabe al «invierno» islamista es una atractiva línea argumental que, de forma no explícita, se desgrana en el análisis y nos prepara para observar de cerca y con la perspectiva adecuada la situación actual. El profesor Macías es doctor en Historia y profesor de Historia Contemporánea en la Universidad de Cantabria. Es socio fundador de la Asociación Española de Historia Militar, autor de varios libros relacionados con el islam y es conferenciante en universidades y centros de Canadá, EE. UU., Reino Unido, Francia y Argelia.

Agnese Carlini se encargó del segundo área centrándose en la relación entre «Occidente y la nuclearización de Irán». El interesante análisis nos lleva de la mano desde el inicio del programa nuclear iraní en 1957, con el apoyo de EE. UU., pasando por la era del Sha Phalevi, la de Khomeini, de Khamenei, la llegada de los reformistas, las inversiones alemanas, francesas y estadounidenses en el desarrollo nuclear de Irán en la década de los 70, el paso

atrás con Ahmadineyad, hasta finalmente la apertura de la mano de Hassan Rohani. Agnese describe acertadamente como es el año 2002 cuando la comunidad internacional tomó conciencia del peligro, y en el 2003, cuando Irán paraliza, en principio, el programa de desarrollo de armas nucleares tras la firma del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Con estos hitos inicia el análisis del desarrollo del Programa Nuclear Iraní hasta el año 2015. Agnese Carlini es master *cum laude* en Relaciones Internacionales y analista externa del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Además, es colaboradora de «Mediterranean Affairs» y en el Observatorio italiano de Política Internacional (OPI). Ha trabajado en la UNESCO y en Chatham House (GBR).

Una vez dibujado el marco del estudio y descrito el desarrollo del programa nuclear hasta el verano de 2015, año en el que se llega al acuerdo 5+1 con Irán, el análisis está en condiciones de afrontar las «Repercusiones internas en Irán tras la firma del acuerdo», reto que afronta el coronel Castro que comparte con nosotros los efectos del acuerdo en la sociedad iraní, en las minorías periféricas y el impacto en la «política interior» y sus consecuencias sobre el Gobierno de Rohani y por último las repercusiones del acuerdo en la economía iraní como resultado del alivio en las sanciones. El coronel Castro es diplomado de Estado Mayor, doctor *cum laude* en estudios de Paz y Seguridad Internacional por el Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de la UNED, ha sido profesor del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional y es master en Protección Radiológica en Instalaciones Radiactivas y Ciclo de Combustible Nuclear por la Universidad Politécnica de Valencia.

Tras el recorrido que nos hace el coronel Castro por la sociedad iraní, su influencia en el acuerdo y las repercusiones del mismo, el coronel Pedraza nos presenta su análisis basado en la pregunta de si Irán es realmente una amenaza militar y cuestiona la realidad del programa nuclear iraní con fines militares. Nos describe la evolución de las Fuerzas Armadas desde el shah a la revolución, la doctrina militar y la estructura de seguridad y defensa para tratar de vislumbrar las intenciones iraníes. Por otro lado, el coronel Pedraza nos ayuda a entender el papel de las Fuerzas Armadas para convertir a Irán en un actor relevante regional y para reforzar, además, la estructura de poder interno. Para ello es preciso entender la importancia de su fuerza de misiles y su relevante capacidad de inteligencia militar. La capacidad de proyección de fuerza y, por tanto, de proyección de inestabilidad, son aspectos destacados a considerar en este emergente «campeón» regional en Oriente Medio, que por peso demográfico y en el futuro, político y económico va a alterar el *status quo* actual en Oriente Medio. El coronel Pedraza es diplomado de Estado Mayor por las Escuelas de Estado Mayor de España y Alemania y a lo largo de su carrera ha desempeñado diversos destinos en el Estado Mayor Conjunto de la Defensa. Actualmente desempeña el cargo de jefe del Departamento de Operaciones de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, tras este estimulante recorrido desde el marco y contexto regional, pasando por el desarrollo del programa nuclear, el acuerdo final con la comunidad internacional, sus implicaciones en la sociedad iraní y el estado de sus Fuerzas Armadas, llegamos al objetivo final del análisis, en el que Salma Semmami se centra en las repercusiones del acuerdo en la «política exterior» iraní, sus consecuencias económicas y las contradicciones actuales de su política exterior en relación con la guerra de Siria, la lucha contra el DAESH, las ambiciones regionales y el respeto a los derechos humanos entre otros aspectos. Salma Semmami es graduada en ciencias políticas por el Instituto de Estudios Políticos de París y analista de política de seguridad internacional, especialmente en el área de Oriente Medio. Ha trabajado en distintas fundaciones de ayuda al desarrollo.

Como he mencionado al principio de esta introducción, aunque podríamos empezar el análisis en 1957, realmente la cronología más interesante se inicia en 2002 cuando se toma conciencia del peligro del programa nuclear de Irán y en 2003 cuando a requerimiento de la OIEA, Irán suspende el enriquecimiento de uranio. Sin embargo, desde 2006, después de la llegada del radical Ahmadiyad al poder, Irán reanuda las actividades de su programa nuclear durante cinco tensísimos años hasta mayo de 2012 cuando se llega, finalmente, a un principio de acuerdo entre la OIEA e Irán, después de cinco rondas de sanciones, una al año, y del mismo número de rondas de negociaciones, como resultado del embargo sin precedentes de la UE sobre Irán, la congelación de la mayoría de los activos financieros iraníes en el exterior y las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Finalmente, en abril de 2013, antes de la llegada del moderado Hasan Rohani al poder y del fin de la etapa de Ahmadiyad, tiene lugar en Kazajstán la 5ª ronda de negociaciones del grupo 5+1 e Irán, sin demasiados avances, hasta que en junio 2013, Rohani gana las elecciones y llega al poder retomando las conversaciones con la finalidad clara de terminar con el aislamiento del país después de una década, mejorar las condiciones económicas e iniciar un proceso de reconciliación con la comunidad internacional. El problema que se plantea en el estudio que presentamos estriba en buscar en el año 2016 el equilibrio entre Irán como actor indispensable para la estabilidad en Oriente Medio e Irán como potencia nuclear desestabilizadora del área.

El trabajo que el lector tiene en sus manos es el resultado del conjunto de análisis que he descrito sucintamente y que han tratado de descubrir las claves del frágil acuerdo con Irán basado en unos condicionantes, aún no alcanzados, pero que se basan en la «buena voluntad» de las partes y, sobre todo, en la importante «paciencia estratégica» de la comunidad internacional durante una década para conseguir a medio plazo los objetivos finales, aún no visibles del todo. La gran calidad de los trabajos presentados y el rigor de los análisis podrá apreciarlos el que se acerque a estas líneas con avidez intelectual y sin tópicos, ni lugares comunes o prejuicios propios de la forma que normalmente ve occidente a algunos países de oriente, entre

ellos los del antiguo «eje del mal», que de repente, parece que se convierten en aliados a considerar. Quizá el lector intente apreciar entre líneas la poca capacidad de occidente para saber escuchar «estratégicamente» y pueda analizar a lo ancho, largo y profundidad la situación de ese imprescindible país para la estabilidad en Oriente Medio como es Irán.

Por mi parte solo me cabe agradecer al CESEDEN su invitación a coordinar el trabajo de los investigadores que he presentado muy brevemente en las anteriores líneas y que han colaborado con entusiasmo en este estudio, lo que ha sido muy gratificante para mí como coordinador y me ha permitido enriquecer mi conocimiento sobre Irán en mi faceta de analista geopolítico.



## Capítulo primero

### La República Islámica de Irán: la potencia «incómoda» de Oriente Medio

Daniel Macías Fernández

#### Resumen

La posición de Irán en mapa de Oriente Medio, su potencia demográfica en tal área y las riquezas de su subsuelo hacen que la República Islámica sea una potencia regional a tener en cuenta. Su milenaria historia y sus especificidades étnico-religiosas la han dotado de cierta particularidad nacional que hace necesaria una explicación pormenorizada de las mismas, para lo cual hay que hacer hincapié en la Revolución Islámica de 1979 y sus consecuencias para el Golfo y para el conjunto del mundo musulmán.

#### Palabras clave

Revolución Islámica, Irán, chiismo revolucionario, geopolítica, Golfo.

**Abstract**

*Iran's position on the map of the Middle East, its demographic power in the area and the riches of its subsoil make the Islamic Republic a regional power to be reckoned. Its ancient history and ethnic and religious specificities, has been endowed with certain national individuality which needs an individualized explanation, for which we must pay special attention to the Iranian Revolution and its consequences for the Gulf and for all the Muslim world.*

**Keywords**

*Iranian Revolution, Iran, revolucionary Shiite, geopolitics, Gulf.*

## Introducción

Irán es un país clave en la región de Oriente Medio y tiene la llave del estratégico estrecho de Ormuz, paso por el que transita una fundamental cantidad de petróleo que riega la industria de las cuatro esquinas del planeta. Su importancia estratégica es visible, al menos, desde tiempos coloniales (siglo XIX), momento en que Gran Bretaña y Rusia mostraron los colmillos por la cuestión persa. Mayor peso adquirió el país asiático cuando los barcos transitaban del carbón al petróleo al filo de la Primera Guerra Mundial (marina británica) y los recursos del subsuelo iraní comenzaron a ser fundamentales para las principales potencias del periodo. La invasión de soviéticos y británicos en la Segunda Guerra Mundial y la tensión posbélica ante el estacionamiento del «ejército rojo» en sus posiciones, vuelve a mostrar la importancia de tal país pérsico en el sistema internacional.

El golpe de Estado patrocinado por Londres y Washington en los cincuenta y la consiguiente conversión de Irán en el «gendarme –occidental– del Golfo» siguió la lógica de la Guerra Fría. Tal país era un peón destacado para el bando capitalista en el sistema bipolar. Lo que nadie esperaba fue que el régimen nacido de 1953 cayese cual fruta madura en unos meses (1978-1979) y se instaurase una república de corte teocrático, la cual proclamaba su hostilidad a este y oeste y lanzó un mensaje de revolución de calado mundial.

La Revolución Islámica de Irán ha de ser considerada un punto de inflexión en la historia del islamismo, puesto que constituyó el primer gran triunfo de los «ingenieros barbudos» y marcó la senda que debían seguir grupos de ideología islamista. Su mensaje anti-colonial, anti-imperialista, anti-americano, anti-israelí, anticapitalista, anticomunista y, en general, de liberación de los oprimidos despertó el «gran miedo» de cancillerías a lo largo y ancho del mundo. Sin embargo, las políticas de contención del mensaje iraní tuvieron bastante éxito, al tiempo que destacados efectos secundarios, y la teocracia fue más o menos aislada y, sobre todo, fue marginada de la esfera internacional. Los Estados Unidos y sus aliados zonales fueron los más contundentes en aplicar tal política.

Pero la situación ha cambiado en el «Gran Oriente Medio» con la Segunda Guerra del Golfo (2003), la llegada de las denominadas «Primaveras Árabes» y las consecuencias de estas. El orden y el equilibrio geopolítico se ha dinamitado e Irán parece ser uno de los países que mejor parado ha salido. Las desapariciones de líderes y regímenes históricos en la región abren un considerable abanico de posibilidades para Teherán, que tiende a extender su influencia en el área para ligar la estabilidad de la zona a su propia estabilidad, una forma de evitar posibles maniobras indeseables de lo que la República Islámica considera sus enemigos.

Lo cierto es que la aparición de nuevos actores regionales que aterrorizan más que el régimen de los *ayatolás* –ISIS– y la incertidumbre que planea so-

bre importantes áreas del mundo musulmán, donde Irán puede tener mucho que decir (Afganistán, Siria, Azerbaiyán, Líbano, Irak), están haciendo variar la posición de muchos países acerca de lo que significa Teherán y lo que se puede esperar de tal actor. Pero, para poder vislumbrar el futuro, se ha de conocer el pasado.

### Contextualización regional: el Golfo Pérsico

El Golfo es una región de alto valor geoestratégico por su posición central entre Oriente Próximo, el Norte de África y Asia Central. Eso sin mencionar la riqueza petrolera y gasística que alberga su subsuelo. El profesor de la Universidad de Barcelona Mariano Marzo decía que «la lotería geológica ha sido generosa con los países del Golfo Pérsico»<sup>1</sup>. En conjunto, tales naciones vienen a poseer el 66 por ciento de las reservas mundiales probadas de petróleo y el 41 por ciento de las de gas natural<sup>2</sup>. En cuanto a la producción de tales estratégicos recursos, sus cifras compiten con las de potencias de dimensiones continentales (Estados Unidos y Rusia). Moscú es el mayor productor de petróleo del mundo (2015), seguido por Arabia Saudita y Estados Unidos. Irán es el quinto país en tal lista; Irak el séptimo, los pequeños Emiratos Árabes Unidos (EAU) son el octavo y Kuwait, el noveno. En cuanto al gas natural, se puede hablar de un fenómeno similar al mencionado para el petróleo, a saber: Estados Unidos es el primer productor mundial, seguido de Rusia y de Irán. El cuarto puesto en esta lista es para el pequeño Qatar y el noveno, para Arabia Saudita. Aunque Omán y Bahreín no han sido citados por su «discreto» puesto en las listas elaboradas, no dejan de tener unas reservas y unas producciones destacadas para su demografía y tamaño, respectivamente<sup>3</sup>.

Aunque el profesor Marzo mencionaba la «lotería geológica», lo cierto es que la presencia de tales riquezas en el subsuelo pérsico es al mismo tiempo una ventaja y un inconveniente. Resultan indiscutibles las cifras absolutas de captación de divisas gracias a la venta de los hidrocarburos, pero, al tiempo, es un bien tan codiciado y tan fundamental para el buen funcionamiento del sistema capitalista industrial que ha sido objeto de rapiña por potencias

<sup>1</sup> MARZO, Mariano. «El poder del Golfo». en VV. AA.: *La Vanguardia Dossier. El poder global*, 34 (2010), p. 50.

<sup>2</sup> Los datos facilitados son de elaboración propia a partir de la información obtenida del sitio web de la OPEP y de la CIA (World Factbook). Consultado en web: [http://www.opec.org/opec\\_web/en/](http://www.opec.org/opec_web/en/) [29/03/2016] y <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/> [29/03/2016].

<sup>3</sup> Los puestos en el *ranking* mundial de producción de gas y petróleo han sido extraídos de la página de la CIA citada en la nota anterior. En torno a la cuestión geográfico-económica, se recomienda el capítulo correspondiente a tal área en Ricardo Méndez y Fernando Molinero: *Espacios y Sociedades. Introducción a la geografía regional del mundo*. Barcelona: Ariel 2002, pp. 527-570.

coloniales y neocoloniales. Las invasiones militares de turcos, británicos y rusos en la Edad Contemporánea han tenido mucho que ver con la posición geoestratégica de los países del Golfo y con el «oro negro» que alberga su subsuelo. Al mismo tiempo, algunos de los episodios políticos más convulsos de la región han de ser analizados bajo el prisma de la intervención neocolonial (resulta significativo el golpe de Estado contra el primer ministro iraní Muhammed Mossadeq en 1953, propiciado por la CIA y el MI6)<sup>4</sup>; en el mismo sentido, la anómala estabilidad política de algunas monarquías (la de la familia Saud, por ejemplo), generada por el apoyo de una «superpotencia». En este último caso, el analista Barry Rubin se pronunció de forma contundente: «Si les hubiera dicho a los expertos a mediados de los años 60 que medio siglo más tarde todos los reyes y emires entonces reinantes en el Pérsico seguirían allí, la mayoría de ellos habrían quedado atónitos [...] estos regímenes parecían representar una época pasada [...], susceptible de ser barrida por la modernidad»<sup>5</sup>.

En general, el panorama político del Golfo presenta unas relativas cotas de estabilidad, al menos en comparación con regiones vecinas como la de Oriente Próximo o el Máshrek. A excepción de Irak y Yemen, países que sufren serias convulsiones intestinas, es un área con ciertas garantías de «quietud», aunque las denominadas «Primaveras Árabes» y las cuestiones sucesorias han despertado ciertas incertidumbres<sup>6</sup>. Irán presenta un sólido régimen teocrático desde la Revolución Islámica de 1979 y las denominadas monarquías del petróleo hunden sus raíces políticas desde antes de la misma independencia de sus respectivos países.

Desde el punto de vista geográfico, los países del Golfo se extienden por unos cinco millones de kilómetros cuadrados, espacio donde viven unos 170 millones de personas que se reparten de forma muy desigual por el territorio. Irán es el país más poblado de la región con unos 77 millones de habitantes, le sigue Irak con 36 millones y Arabia Saudita con 30. En el extremo opuesto está el millón y medio de Bahréin y los dos millones de Qatar. Posiciones intermedias desde el punto de vista de la demografía se dan en los EAU, que albergan ocho millones y medio de habitantes; Kuwait que tiene cuatro, y Omán tres<sup>7</sup>. La densidad de población en la región es, en general, muy baja: Omán cuenta con unos diez habitantes por kilómetro cuadrado y Arabia Saudita, con trece, que se contraponen a las altas tasas de los pequeños Estados del Golfo o los casi 47 habitantes por kilómetro

<sup>4</sup> KEDDIE Nikki R. *El Irán moderno*. Barcelona: Verticales 2007, pp. 204-207.

<sup>5</sup> RUBIN Barry. «Reyes, emires y jeques», en VV. AA.: *La Vanguardia Dossier. Golfo Pérsico*, 35 (2010), p. 25.

<sup>6</sup> Yemen no es, en puridad, un Estado del golfo Pérsico puesto que no es ribereño de tal accidente geográfico si bien se tiene en cuenta por constituir históricamente parte de la zona y estar muy ligada su realidad a la de otros destacados países de la misma.

<sup>7</sup> Datos obtenidos del sitio web de la OPEP. Consultado en web: <http://asb.opec.org/index.php/data-download> [29/03/2016].

cuadrado de Irán. Los países desérticos de la península Arábiga concentran gran parte de su población en sus capitales políticas y en las ciudades más importantes, mientras que el resto del territorio está prácticamente deshabitado y sólo las zonas con disponibilidad hídrica están pobladas de forma significativa.

El PIB de estos países es deudor, en su mayor parte, del petróleo y el gas. Estos recursos dan, tal y como ya se ha mencionado, importancia estratégica a la región. Las fáciles condiciones de extracción de los hidrocarburos han facilitado la planificación de la explotación de tales materias y, con ello, los distintos Estados se han asegurado un cauce regular de divisas<sup>8</sup>. El principal problema de los países que obtienen la mayor parte de sus ingresos del gas y del petróleo es su propia competencia: la sobreexplotación provoca la bajada de precios.

En ocasiones, tal fenómeno ha sido buscado de forma consciente por algún país concreto (el Irán del *sha* prerevolucionario o la Arabia Saudita de las últimas décadas) para apoyar las políticas económicas de su protector internacional –EE. UU.–, o para castigar a algún país concreto que también encomienda sus presupuestos a la exportación de hidrocarburos (Riad «disciplina» a Teherán y a Bagdad con el mantenimiento de una oferta de petróleo que hace que los precios se mantengan relativamente bajos)<sup>9</sup>.

El gasto de los pingües beneficios procedentes de la venta de hidrocarburos ha sido diverso: consumos suntuarios (el gobierno del sha en los setenta), conflagraciones bélicas (Irak-Irán o Irak-Kuwait), modernización y engrosamiento de arsenales (ejércitos de Arabia Saudita o Qatar), política exterior (Qatar y Al Jazeera o Qatar Airlines, cultivo del *softpower*), proselitismo religioso (Arabia Saudita e Irán encarnan, respectivamente, la lucha entre el islam ultramontano –wahabismo– y el islam revolucionario –chiismo jomeinista–).

Y, también, inversiones productivas o nominalmente productivas (complejos turísticos de lujo, islas artificiales o autódromos son ejemplificativos). En general, los intentos de modernización de la economía han chocado con un poderoso obstáculo en el caso de las «monarquías del petróleo», a saber:

---

<sup>8</sup> El precio del petróleo viene marcado por el barril Brent y, por tanto, las economías centradas en la explotación de tal recurso energético dependen de la evolución del precio de tal indicador.

<sup>9</sup> «Irán [...] necesita precios de 120-130 dólares el barril para mantener la estabilidad interna y equilibrar su presupuesto [...] Los bajos precios [...] le debilita[n] frente a Arabia Saudí». En Gonzalo Escribano: «Volatilidad geopolítica», en *El País*, 22 de marzo 2015. En cuanto a «disciplinar» a otros productores de la OPEP por Arabia Saudí, país que «posee la única capacidad de producción adicional [de petróleo] del mundo digna de mencionar, en torno a dos millones de barriles al día, que pueden ponerse rápidamente a disposición del mercado», véase Robin Mills: «Las guerras saudíes del petróleo», en *El País*, 17 de enero de 2016.

el dominio político y económico de unas cuantas familias privilegiadas que, entre otras cosas, torpedea la redistribución de la riqueza y la creación de una amplia capa de clases medias.

A este respecto, hay quien señala que la no modernización o la limitación de la misma es una estrategia premeditada de los regímenes monárquicos del Golfo: «Ir demasiado deprisa habría constituido el principal riesgo interno en el caso de estos regímenes»<sup>10</sup>. Es muy posible que el caso iraní (1979) les sirviese de ejemplo de lo que no había que hacer: la «revolución blanca» del sha –occidentalización acelerada del país– acabó con una revolución y la proclamación de una república.

Por ello, la combinación de represión y paternalismo de reyes y emires han sido estrategias que, a tenor de las décadas de estabilidad, han funcionado mejor que una intensa reforma de las estructuras estatales.

La Revolución Islámica de Irán supuso un toque de atención para todos los países del Golfo. Frente a la intransigencia religiosa –wahabismo– y el mantenimiento de estructuras políticas características del antiguo régimen por parte de las monarquías del petróleo, se alzó en Teherán un régimen que no sólo derrocó a su soberano, sino que también se proclamó depositario y defensor de las esencias de la comunidad islámica y clamó contra toda forma monárquica, por considerarla tiránica y ajena al islam.

Irán, el país más poblado de la región pérsica, llave del estratégico paso de Ormuz y verdadero «tapón» –posición central– del mundo musulmán<sup>11</sup>, ponía en duda tras su revolución las bases sobre las que se asentaban los regímenes vecinos, ya fuesen estos baasistas (laicos y, por ende, impíos bajo la perspectiva de los *ayatolás* revolucionarios) o monárquicos («forma no islámica de Gobierno» en palabras de Jomeini, amén de heréticos por su intransigencia religiosa)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> RUBIN Barry. «Reyes, emires y jeques», p. 29.

<sup>11</sup> Una buena retrospectiva histórica sobre la importancia de Ormuz y las maniobras iraníes a finales del siglo xx en tal estratégico paso en Alejandro Carballo: «¿Puede Irán cerrar el estrecho de Ormuz? Algunas cuestiones jurídicas», en *IEEE - Documento de opinión*, 15 de febrero de 2012.

<sup>12</sup> JOMEINI Ruhollah M. *El gobierno islámico*. Biblioteca Islámica Ahlul Bait, s. l., 2004, p. 24. En cuanto al wahabismo, tal religiosidad ha sido censurada por las corrientes más moderadas del islam y, por supuesto, por los chiíes, por considerarlo excesivamente radical, una herejía por exceso de celo. Los árabes wahabíes son vistos por los iraníes como pastores del desierto que han caído en manos del fanatismo –fruto de la incultura– y porque han tergiversado el mensaje coránico. Véase Federico Aznar Fernández-Montesinos: «Identidad y geopolítica: la instrumentalización de las fracturas religiosas», en *Cuadernos de Estrategia 163, Islamismos en (r)evolución: movilización social y cambio político*, Madrid: Ministerio de Defensa 2013, p. 204.

### La Revolución Islámica de Irán (1979)<sup>13</sup>

La Revolución Islámica de Irán fue la espita que desató la «era del islamismo» y, atendiendo al relato oficialista, sucedió así: el pueblo dirigido por los representantes del islam derrocó al «tirano» títere de occidente<sup>14</sup>. Como ya se ha dicho, esta realidad generó un tsunami político en la región; el temor a la extensión insurreccional fue manifiesto y la posibilidad de que los islamistas del mundo se alinearan tras Teherán fue una contingencia tan plausible que llevó a Irak a atacar Irán (1980), y a Arabia Saudí a financiar todo grupo afín a su propia religiosidad –wahabismo– con tal que no hiciesen seguidismo de los dictados de los *ayatolás*.

El islam pasó a ser percibido por las cancillerías de las cuatro esquinas del planeta como un elemento de identidad política, social y cultural. Más aún, tal fe religiosa podía albergar un mensaje revolucionario que suponía una potencial amenaza al orden internacional establecido. Los discursos islamistas de Jomeini en la década de los ochenta inquietaron profundamente a gobiernos y medios de comunicación occidentales<sup>15</sup>. El prestigioso sociólogo francés Gilles Kepel resume a la perfección tal realidad: «Hasta la revolución islámica de Irán, las autoridades europeas tenían una visión bastante indiferente del islam, al que consideraban sobre todo como una religión conservadora, hostil a las ideologías revolucionarias y al comunismo, y como un factor de estabilización»<sup>16</sup>.

#### *La ideología insurreccional: el chiismo revolucionario*

Lo primero que el lector ha de saber es que Irán es un país «anómalo» dentro del área del Golfo, puesto que, aunque musulmán, la mayor parte de su población pertenece a una rama minoritaria de tal credo: el chiismo, que viene a representar un 15 por ciento del total de fieles. Además, el componente étnico predominante en Irán es el persa, cuya lengua es el farsí y cuya his-

<sup>13</sup> El año 1979 tiene una importancia manifiesta para entender el actual islamismo; el magnífico sociólogo francés Gilles Kepel marcó tal efeméride como el comienzo de la «expansión» de tal movimiento político. Véase Gilles Kepel: *La Yihad. Expansión y declive del islamismo*. Barcelona: Círculo de Lectores 2001. Hay autores que incluso se atreven a señalar la fecha de la Revolución Islámica y el comienzo de la guerra Afgano-Soviética (1979-1989) como punto de inflexión del tiempo presente, abandonando o relativizando 1989 (caída del muro de Berlín) y 1991 (implosión de la URSS). A este respecto véase Niall Ferguson: «El año en que el mundo cambió de verdad». *La Vanguardia (Dossier)*, 34 (2010), y Cristian Caryl: *Strange Rebels: 1979 and the Birth of the 21st Century*, New York: Basic Books 2013.

<sup>14</sup> Se habla de la «era del islamismo» en homenaje a los libros del gran historiador británico Eric Hobsbawm, especialmente pensado en *La Era del Imperio*, que tuvo una de sus respuestas en el islamismo, ideología de la liberación ante lo que se consideraba la opresión occidental.

<sup>15</sup> ESPOSITO, John L. *Unholy War. Terror in the name of Islam*. New York: Oxford 2002, p. 33.

<sup>16</sup> KEPEL, Gilles. *La Yihad*, p. 297.

toria se remonta varios milenios antes de la hégira (huida del profeta de La Meca a Medina); por lo tanto, el grueso de la población iraní no es árabe, no habla árabe y tiene un pasado –civilización– que es ajeno al árabe hasta su conquista en el siglo VII. Credo, lengua, etnia e historia conforman una caterva de especificidades que separan a Teherán del resto de países árabes de la región. El analista irlandés Fred Halliday escribía: «un país con una historia como Estado y como civilización de más de tres milenios de antigüedad» tiene una sólida base para configurar un nacionalismo que «manifiesta una solidaridad y simpatía muy escasas, o nulas, por otros pueblos y naciones de su región», a los que viene a considerar inferiores por historia y cultura<sup>17</sup>.

El actual nacionalismo iraní está impregnado de su especificidad religiosa, el chiismo. La Revolución Islámica de Irán se ha de vincular, indisolublemente, al clero chií. Fue tal estamento social el que «se hace cargo de la movilización política» en las últimas décadas del siglo XX. Toca, por tanto, analizar la ideología con la que operaba tal *intelligentsia* revolucionaria, la cual estaba conformada por una «nueva generación de jóvenes mulás, modernos y politizados»<sup>18</sup>.

El chiismo nació como consecuencia de una lucha «dinástica» por la dirección de la comunidad de creyentes y por el control del incipiente reino árabe producto de las conquistas del profeta hasta su muerte en 632. Tras esta, según la tradición chií, debería haberle sucedido Alí, el yerno-primo de Mahoma. Sin embargo, las tradiciones locales primaron sobre la sucesión «sanguínea» y se impuso un criterio electivo: Abu Bakr, un prestigioso y experimentado miembro del clan Qureshi fue el primer califa. Tras este, hubo otros dos electivos (Úmar y Uzmán) hasta la llegada de Alí a la cabeza de la comunidad de creyentes (652). Su califato, el esperado por los chiíes, fue más convulso de lo que esperaban sus partidarios; hubo múltiples rebeliones y bandos dentro de la comunidad que se enfrentaron militarmente en una guerra civil (*fitna*). El califato del yerno del profeta acabó con su muerte violenta y el ascenso de la familia Omeya al trono, que estableció la primera dinastía islámica. Pero el «problema» chií no se cerró con la muerte de Alí, puesto que este tuvo dos hijos, Hasan y Hoseyn, quienes tenían la legitimidad que les otorgaba su condición de nietos del profeta para poder aspirar al trono califal. El envenenamiento del primero y el martirio del segundo por los ejércitos omeyas marcaron el comienzo de una larga sucesión de asesinatos de los descendientes de la «familia sagrada» del islam. Estos personajes son los denominados imanes en la tradición chií y cada uno de ellos es la personificación de alguna virtud.

<sup>17</sup> HALLIDAY, Fred. «Contexto socio-político: la política interna iraní y efectos en su política exterior», en VV. AA.: *Irán, potencia emergente en Oriente Medio*. Madrid: Ministerio de Defensa 2007, pp. 25, 32.

<sup>18</sup> ROY, Olivier. «Suníes y chiíes: La guerra por el liderazgo», en VV. AA.: *El atlas de las religiones*. Valencia: Le Monde diplomatique 2010, p. 93.

El chiismo es una de las dos grandes familias del islam que, al mismo tiempo, presenta una gran riqueza interna, es decir, su carácter no monolítico. Existen distintas ramas chiíes, algunas de las cuales se caracterizan por el culto a un imán concreto o por la creencia en una rama imaní que surge del tronco de los descendientes de Alí y Fatima. La más destacada por número de creyentes es la duodecimana, aquella que impera en Irán y cree en la pervivencia de 12 imanes hasta la ocultación del último de ellos: Muhammad al Mahdí. La desaparición del duodécimo imán «solucionó» el problema de los asesinatos de todos los descendientes del profeta por los califas omeyas, primero, y abasíes, después. Esto es así porque colocaba al líder del chiismo en un plano en el que no podía ser alcanzado por dagas o venenos, siempre disponible para ser abogado en caso de rebelión contra los opresores. El Mahdi mantenía viva la esperanza de sus fieles con la promesa de su retorno.

Lo interesante de la tradición mahdista es que genera una teología no cerrada, puesto que el Mahdi no había muerto. Tal realidad hace que se requiera la figura del «guía» interino hasta el regreso del oculto. El más adecuado para desempeñar tal tarea es aquel que está formado en derecho islámico, el clero chií. Por lo tanto, las autoridades terrenales, ya sea el sha, el rey, el sultán, el emir o el califa, carecen de legitimidad para un chií. Hay una permanente «reserva de lealtad» para con el imán oculto y sus representantes en el mundo terreno, lo que abre el camino a la justificación insurreccional<sup>19</sup>. La no aceptación de la autoridad establecida, a menos que provenga del Mahdi, hace que los chiíes sean sujetos potencialmente revolucionarios.

El chiismo tiene un componente neoplatónico que no está presente en la corriente suní, puesto que entiende que Alá es justo y bondadoso y, por ello, no ha abandonado a la humanidad a su suerte, sino que la ha dotado de los imanes para que la guíen. En tal principio se encuentra la mayor contradicción entre las dos ramas islámicas; los suníes califican el culto al imán de idolatría, grave falta en una religión rabiosamente monoteísta («no hay más dios que Alá y Muhammad es su profeta»). Al mismo tiempo, no aceptan la justicia de Alá, puesto que sus designios son insondables; aquellos que creen saber de la naturaleza de la divinidad caen en la soberbia y la herejía<sup>20</sup>. Ambas cuestiones separan diametralmente a estas dos corrientes islámicas y, es más, hacen que los más ortodoxos-rigoristas de entre los suníes tilden de sacrílegos a los chiíes (politeísmo e idolatría)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> El concepto «reserva de lealtad» ha sido tomado del sociólogo francés Yann Richard. Véase Yann Richard: *El Islam Shii*. Barcelona: Bellaterra 1996. Tal libro es, posiblemente, la mejor aproximación al islam chií disponible en castellano.

<sup>20</sup> Se ha de recordar que la representación de Alá está prohibida en el islam; lo que viene a incidir en el aspecto «herético» –chií– de creer saber sobre la naturaleza de tal entidad, desde el punto de vista de los suníes.

<sup>21</sup> El culto a los muertos de los chiíes también es visto por los suníes como desviación herética. Todas las corrientes de religiosidad ligadas al wahabismo saudí presentan una considerable inquina contra los chiíes. En una frase atribuida al rey de Arabia Saudí en

Tradicionalmente y con ciertas excepciones históricas, los chiíes han sido un colectivo oprimido, marginado y represaliado por los gobernantes suníes. Incluso en los tiempos de las colonizaciones occidentales, las potencias metropolitanas tendieron a beneficiar a comunidades religiosas-étnicas ajenas al chiismo (el caso libanés es significativo). Ante tal realidad y de forma tradicional, los chiíes han tendido a aceptar la dominación de los que consideraban «tiranos» y a ver en ello una suerte de martirio, emulación de Hoseyn. Esta sumisión era en muchos casos, y como ya se ha dicho, más estética que real, para lo cual contaban con la práctica del disimulo –*taqiyya*– a la espera de la llegada del Mahdi.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX va a aparecer una serie de pensadores que van a tornar la tendencia quietista de los chiíes en protesta y movilización contra lo que consideraban injusto. El «martirio estático» va a ser transformado en dinámico por una serie de intelectuales del islamismo chií, cuyos máximos dirigentes serán clérigos (Jomeini y Sadr).

Uno de los precursores de la ideología islamista revolucionaria es Alí Shariati, quien combina genialmente elementos de la religiosidad chií con ciertas ideas del comunismo<sup>22</sup>. Este sociólogo iraní se refiere al martirio del segundo nieto de Mahoma como la «revolución de Hoseyn», lo cual viene a mostrar a las claras la combinación de fe e ideas insurreccionales<sup>23</sup>. El sacrificio del tercer imán fue un acto voluntario que no le llevó a la muerte, sino que le garantizó la vida eterna. Fue un ejemplo universal para la comunidad chií: la lucha activa contra la injusticia y la impiedad. El mensaje de Shariati, al igual que va a pasar con Sadr (Líbano) y Jomeini y sus sucesores (Irán), va dirigido al «pueblo» musulmán, poniendo en duda a sus élites dirigentes. Para ello, se va a referir a la existencia de una contraposición histórica de dos clases sociales enfrentadas, a saber: los desfavorecidos o desheredados –*mostadafine*– y los arrogantes que gobiernan –*mostakbirine*–. Los marginados eran el

---

1910, este afirmaba: «...odiamos a los turcos solo un poco menos de lo que odiamos a los persas, debido a las prácticas infieles que han introducido en nuestra fe». En Federico Aznar Fernández-Montesinos: «Identidad y geopolítica», p. 205. Por lo dicho, los mausoleos de los imanes, centros de peregrinación para los «partidarios de Alí», suelen ser objetivos típicos de grupos terroristas de corte wahabí, tanto por la lógica de la productividad como por el toque de atención que ello conlleva. El visceral odio a la comunidad chií forma parte central del imaginario del ISIS: «La persecución del chiismo cual apostasía es un elemento nuclear de la ideología de al-Baghdadi». En Patrick Cockburn: «Isis leader preaches holy war: Abu Bakr al-Baghdadi puts persecution of Shias at heart of his ideology ahead of push on Baghdad», en *Independent*, 7 de julio de 2014, traducción del autor.

<sup>22</sup> Durante buena parte del siglo XX la vinculación entre el comunismo y la comunidad chií fue intensa. Esta realidad tiene su explicación en la propia situación socio-política de los chiíes. Los mensajes de liberación lanzados desde el mundo soviético-chino calaban en un sector del mundo musulmán que, tradicionalmente, estaba subyugado por regímenes que consideraba faltos de legitimidad.

<sup>23</sup> *Alí Shariati: Arise and Bear Witness* (en línea). Disponible en web: <http://www.shariati.com/english/arise.html>. [Consultado el 3/11/2014].

sujeto revolucionario que había de alzarse con la ayuda de Alá para eliminar toda tiranía en la «casa del islam».

El *ayatolá* Jomeini fue el líder que implementó las teorías de Shariati dentro de un discurso de liberación popular, si bien la maduración de su teoría política y sus inquietudes públicas venían de lejos. En la década de los cuarenta del siglo pasado ya argumentaba sobre la necesidad de establecer un sistema político sin reyes donde el pueblo detentase el poder, aunque este debía estar siempre sometido a la ley islámica, puesto que «el poder legislativo [...] pertenece en exclusiva a Dios [...]. Ningún otro tiene derecho a legislar, y ninguna otra ley puede ejecutarse, excepto la del Legislador Divino»<sup>24</sup>. Las diatribas antimonárquicas se hacen evidentes en fragmentos como el siguiente: «En su mayor parte, esta forma no islámica de gobierno ha persistido hasta hoy, tal y como podemos ver. [Sin embargo,] el Islam, [...], no reconoce la monarquía y la sucesión hereditaria, ella no tienen sitio en el islam»<sup>25</sup>. Ante lo dicho, tanto los regímenes laicos que se regían por constituciones o sistemas legislativos no islámicos (sistemas nacionalistas-baasistas) como las monarquías tradicionales quedaban deslegitimadas para todo «buen musulmán». Pero los argumentos de Jomeini iban más allá del plano teórico-institucional, sus diatribas alcanzaban a las personas concretas que ejercían el poder, a quienes calificaba de «marionetas del imperialismo» al tiempo que juzgaba su labor de gobierno como pésima para la comunidad de creyentes «porque son tiránicos, corruptos y altamente incompetentes»<sup>26</sup>.

La gran novedad del pensamiento de Jomeini fue el llamamiento a la militancia, la movilización y la actuación; lo que suponía el destierro definitivo de la idea quietista que había acompañado a la comunidad chií en su espera de la reaparición del imán oculto. Un sector del alto clero chií, un grupo con enorme prestigio y gran peso social, se ponía a la cabeza de la lucha contra lo que entendían que era injusto y lanzaba una proclama revolucionaria de hondas consecuencias: «tenemos que [...] destruir esos sistemas de gobierno que son corruptos en sí mismos y que también provocan la corrupción de otros, y derrocar a todos los regímenes traidores, corruptos, opresivos y criminales»<sup>27</sup>. La tarea no era opcional, sino que se trataba de «un deber que todos los musulmanes deben cumplir»<sup>28</sup>. Esto representó una auténtica proclama revolucionaria dirigida a toda la «casa del islam»<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> JOMEINI, Ruhollah M. *El gobierno islámico*, pp. 53 y 54.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 24, 51.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>29</sup> En el mismo periodo temporal, pero en otro punto de la geografía de Oriente Medio, apareció otro clérigo chií con similares inquietudes a las mostradas por Jomeini: Musa Sadr. Lo cual parece evidenciar la existencia de un «caldo de cultivo» proclive al surgimiento de alternativas islamistas a los problemas del mundo árabe-islámico durante la Guerra Fría. Musa Sadr intentó mejorar las condiciones de vida y los derechos políticos de la comu-

## *Historia de la Revolución*

La Revolución Islámica iraní constituye uno de los acontecimientos más llamativos y sorprendentes del siglo XX. Fue un fenómeno imprevisible para la mayor parte de la opinión pública mundial, que quedó atónita ante el rápido acontecer de los sucesos. Además, nadie esperaba que un régimen con las características del Irán del sha pudiese caer con tanta facilidad, a saber: era un aliado estratégico de una de las dos grandes superpotencias de la Guerra Fría, EE. UU., era un país occidentalizado, moderno, disponía de enormes riquezas petrolíferas, poseía un poderoso arsenal militar, tenía un ejército de 400.000 hombres y una efectiva policía política (SAVAK)<sup>30</sup>. Sin embargo, se inició un proceso revolucionario que acabó con la autocracia iraní y alteró la geopolítica regional en menos de un año.

Las principales claves históricas que vienen a explicar la revolución y el cambio de régimen fueron la crisis económica, la falta de libertades, las desigualdades sociales, la frustración y la marginación de ciertos estratos de la sociedad, la represión política, la corrupción y la inseguridad. Si bien hay que señalar que los ingredientes de tal coctel insurreccional no tenían idéntica importancia. Por ejemplo, el factor económico fue crucial: la crisis de los precios del petróleo en un país que percibía la mayor parte de sus ingresos de tal recurso generó un déficit en las arcas del Estado, el cual se vio obligado a recortar en infraestructuras e industrias públicas. Ello conllevó la falta de liquidez en el país y el paro se cebó en amplias capas de la sociedad. Ante tal panorama, las desigualdades se hicieron más patentes y el disgusto de los menos favorecidos fue monumental.

Otro de los factores fundamentales para entender el estallido revolucionario de 1978 fue la existencia de una temible –y eficaz– policía política<sup>31</sup>. Las libertades políticas brillaban por su ausencia y toda disidencia era entendida como una traición al régimen, susceptible de ser perseguida y reprimida, lo que generó notables antipatías en gran parte de la población. Al mismo tiem-

---

unidad chií del Líbano. Este clérigo desplegó una tarea asistencial y de reislamización muy intensa en las degradadas zonas chiíes del Estado del Cedro. En 1974 fundó el Movimiento de los Desheredados, cuyos objetivos eran eminentemente sociales: caridad y justicia. De tal organización salieron los Batallones de la Resistencia Libanesa (Amal), milicia que defendía los intereses de los chiíes frente a la opresión; la acción se imponía al quietismo. La idea de Sadr se sintetiza en la siguiente sentencia, en la que, junto con un llamamiento a la rebelión contra la tiranía, dice: «...queremos la acción. [...] Ya he hecho bastantes llamamientos a la calma». Tomado de Yann Richard: *El Islam Shii*, p. 158.

<sup>30</sup> La cifra concreta de soldados disponibles en el Irán de 1979 ha sido tomada de Fred Halliday: «Contexto socio-político: la política interna iraní...», p. 35.

<sup>31</sup> El SAVAK fue creado en 1956, tras el golpe de Estado que acabó con el régimen liberal de Mossadeq, para prevenir cualquier disidencia futura al régimen del sha. Los encarcelamientos arbitrarios, las palizas o la tortura fueron algunos de los métodos usados por la temible policía secreta iraní. Tal cuerpo de seguridad contó con la ayuda y la instrucción de la CIA estadounidense y el Mossad israelí. Véase Nikki R. Keddie: *El Irán moderno*, pp. 211-213.

po, el SAVAK debilitó las oposiciones marxistas y liberales, aquellas que eran percibidas como mayores peligros para la continuidad dinástica, de forma que tales grupos se encontraron en franca debilidad cuando se hubo de capitalizar el descontento del pueblo iraní a finales de la década de los setenta. En ese momento fue el clero chií disidente el que se pudo poner a la cabeza de la revuelta y el que tuvo los recursos necesarios para mantenerla activa hasta que aquella se transformó en una auténtica revolución.

Había en Irán una destacada parte de la jerarquía religiosa chií que rechazaba el gobierno del sha Reza Pahlevi<sup>32</sup>. Aunque no era habitual que el clero imaní se inmiscuyese en política, las políticas modernizadoras del sha espolearon la disidencia entre los religiosos del país: las reformas no sólo iban contra ciertos principios morales islámicos, también estaban destinadas a disminuir los privilegios y la autonomía económica de la casta clerical<sup>33</sup>. Además, la presencia de asesores y consejeros estadounidenses en el país era entendida por algunos religiosos en clave neocolonial. Jomeini expresó tal pensamiento de forma meridianamente clara en la siguiente sentencia: «Vienen por nuestros recursos naturales, y quieren transformar nuestro país en un mercado para sus productos»<sup>34</sup>. En paralelo, la presencia de occidentales en Irán constituía un riesgo de «contaminación» para las costumbres y la moral musulmanas<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> El sha consideraba al clero chií como la «reacción negra» a la modernización que estaba llevando a cabo en el país; asumía que eran elementos tradicionalistas, inhibidores de la occidentalización en la que ponía sus esperanzas de progreso. En Gilles Kepel: *La Yihad*, p.155.

<sup>33</sup> Las políticas modernizadoras del sha acabaron engendrando una de las mayores contradicciones en las que cayó la mayor parte de los regímenes autocrático-nacionalistas que trufaron el mundo árabe-islámico a partir de la década de los cincuenta, a saber, la educación pública y gratuita y la implantación de un sistema universitario a la occidental creó una nueva clase alfabetizada y educada, que incluía muchos titulados superiores que, a pesar de su formación, no pudieron acceder a puestos de trabajo acordes a su nivel de estudios. Esto fue así porque estos estaban copados por la élite gobernante y sus allegados. La frustración de estas capas altamente cualificadas de la sociedad generó una desazón que las llevó, en muchos casos, a militar en el islamismo; se buscaba una nueva sociedad. Tal realidad explica la presencia de «ingenieros barbudos» o médicos entre los líderes-ideólogos de tal movimiento. Un excelente análisis de tal situación, aunque focalizado en el África septentrional, está presente en Joan Lacomba: *El islamismo en el Magreb: Las raíces sociopolíticas de los movimientos islamistas*. Madrid: Catarata 2000.

<sup>34</sup> Extraído de WEHBE, Pablo M. *El Islam profundo: Algunas aproximaciones de la Fe en la visión internacional de la Revolución que creó la República Islámica de Irán*. Río de la Plata: Universidad Nacional de la Plata 2008, pp. 197-198.

<sup>35</sup> Ya se ha dicho que el golpe de Estado contra Mossadeq contó con una destacada intervención anglo-estadounidense, algo que se hizo evidente en el desarrollo posterior de los acontecimientos, lo cual generó «un comprensible efecto traumático en la opinión pública iraní», en palabras de la islamóloga Nikki Keddie. Tal «trauma» pudo espolear el nacionalismo antiestadounidense, puesto que la potencia norteamericana había intervenido en asuntos internos de Teherán. En KEDDIE, Nikki R. *El Irán moderno*, p. 206.

Uno de los pilares de las autocracias son las Fuerzas Armadas, pero este sostén comenzó a flaquear en el Irán de la década de los setenta. La crisis económica obligó a hacer recortes en el gasto militar y, con ellos, el descontento en el estamento castrense hizo aparición. Además, el uso del ejército para reprimir al pueblo o a ciertas organizaciones disidentes desmoralizaba profundamente a sus integrantes; no había gloria en aplastar alguna algarada o en perseguir a un puñado de guerrilleros en algún área recóndita del país. De igual manera, la guerra «sucía» –y encubierta– mantenida con Irak, sin victorias ni reconocimientos, desmotivaba a los militares iraníes. Lo dicho erosionaba la cohesión grupal y afectaba negativamente a la motivación de las Fuerzas Armadas persas, instrumento fundamental para la estabilidad de un régimen falto de libertades.

Aunque la oposición al gobierno dictatorial del sha venía de lejos, desde el golpe de Estado que acabó con la legalidad constitucional (1953), el movimiento de contestación al régimen imperial alcanzó cotas nunca vistas de movilización y radicalismo a comienzos de 1978. Tal efervescencia insurreccional tuvo que ver con la publicación de un artículo de prensa injurioso acerca del *ayatolá* Jomeini. Esto hizo que toda la oposición, indistintamente de su base ideológica, se pusiera del lado del clérigo. Este aprovechó la ocasión para movilizar a todos sus simpatizantes y comenzar una serie de manifestaciones y algaradas. Las protestas se saldaron con varios muertos y ello provocó, por un lado, la radicalización del movimiento y, por otro lado, la extensión de la simpatía hacia el mismo por aquellas capas de la población que aún permanecían indecisas. Los caídos en las manifestaciones fueron elevados a la categoría de mártires y sus familias fueron recompensadas económicamente.

El grueso de la autoridad religiosa chiita se puso del lado del «pueblo» iraní. A la vez, liberales y comunistas se pusieron a las órdenes de Jomeini. Este había declarado su intención de proclamar una república islámica que protegiera la democracia y la independencia de Irán. Durante la festividad de la *Ashura* (conmemoración del martirio del imán Hussein), las calles de las principales ciudades del país se llenaron de manifestantes y las proclamas anti-sha resonaron por doquier. El día 15 de enero de 1979 el sha salió del país con destino a Estados Unidos. La revolución había triunfado en Irán.

Una vez conquistado el poder, el *ayatolá* Jomeini puso en práctica una política de enorme pragmatismo: el proceso revolucionario había de sobrevivir y, por ello, se encargó de deshacerse de los sectores que consideraba incómodos o perjudiciales para la prioridad citada. Lo dicho no solo afectó a liberales y comunistas, quienes no tenían el islam en el centro de su programa político, sino que también lo vivieron los sectores más radicales en sus proclamas islamistas. El clérigo chií centró sus esfuerzos en que la revolución islámica fuese viable, liberándose de los que querían revolución sin islam (laicos) y de los que querían más islam y más revolución (desarrapados urbanos); al tiempo que se acababa con los sectores contra-revolucionarios.

## El impacto de la revolución

Así como la Revolución Francesa (1789) causó estupor y temor en los países de su entorno, los que se apresuraron a establecer un «cordón sanitario» y/o a atacar a tal régimen para acabar con lo que se percibía como una grave amenaza para la estabilidad de Europa, la Revolución Islámica de Irán (1979) tuvo un similar efecto en Oriente Medio. Bagdad acató a Teherán (1980) y contó con la ayuda o la simpatía de la práctica totalidad de los países islámicos del mundo; las dos superpotencias –EE. UU. y la URSS– apoyaron a Sadam Husein. Mientras tanto, las monarquías del petróleo lanzaron una campaña internacional de neutralización del islamismo revolucionario (gasto de miles de millones de dólares).

La teocracia persa clamaba por la extensión de las prácticas revolucionarias, para lo cual interpelaba a todos los musulmanes del mundo para que se alzaran contra los tiranos que dirigían sus designios. Discurso que por sí mismo era preocupante para muchos países de la «casa del islam», pero que se volvía alarmante para los Estados que albergaban importantes comunidades chiitas, las cuales solían ser las capas más desfavorecidas –discriminadas– de la sociedad de turno y, por ende, las más proclives a buscar un cambio radical de su situación. En Irak y en Bahréin más de la mitad de la población era chií; Kuwait, Yemen y Líbano presentaban un tercio de seguidores de los imanes y Arabia Saudita concentraba a sus chiíes (alrededor del 10 por ciento de sus habitantes) en la provincia Oriental, aquella que tiene las mayores riquezas petrolíferas del país. Paquistán, Turquía y EAU también presentaban importantes minorías de «partidarios de Alí». La paranoia quincolumnista estaba asegurada.

El peligro teocrático iraní generó dos grandes reacciones, a saber: la ofensiva militar iraquí sobre Teherán –que trataba de acabar físicamente con la revolución– y la ofensiva propagandística –discursiva– de Bagdad y las monarquías del Golfo para tratar de neutralizar –deslegitimar– los llamamientos a la insurrección lanzados por Jomeini. Las diferencias étnicas y religiosas de Irán (persas-chiíes) con respecto al mundo árabe circundante llegaron hasta el paroxismo. El régimen de los *ayatolás* contraatacó con declaraciones a favor del universalismo de los principios revolucionarios, que eran especialmente aplicables a las monarquías corruptas sometidas a Occidente, lo que venía a ser una alusión a Arabia Saudita.

El cerco internacional sobre Irán reforzó su compromiso con la revolución mundial. Los musulmanes en situaciones de mayor vulnerabilidad o indefensión –discriminación– fueron los destinatarios de la propaganda y la ayuda iraní, política muy efectiva en Líbano. Pero esta no era una política meramente revolucionaria, el régimen de los *ayatolás* se había percatado de la necesidad de infiltrarse en la región para garantizar su propia seguridad; es decir, había que «extender los tentáculos por Oriente Medio» de forma que un ataque a Teherán significase desencadenar una enorme inestabilidad

en la zona<sup>36</sup>. Un diplomático jordano dijo: «Si alguien estornuda en Gaza, nosotros cogemos la gripe aquí [Jordania]», principio que los iraníes aplicaban a toda la región para garantizar su seguridad<sup>37</sup>. Teherán era consciente de su fuerza –inferioridad– ante los grandes poderes del mundo y las amenazas que se cernían sobre Irán; por ello, aplicó una inteligente política de «guerra asimétrica» que se sustentaba en la aludida extensión de grupos «jomeinistas» por el área y la amenaza, más o menos velada, del terrorismo<sup>38</sup>. En este sentido, el nacimiento (1982) y la operatividad del partido-milicia libanés Hizbulá fue el mayor éxito iraní, lo que se debió a la propia dinámica del país del cedro, el cual estaba inmerso en una guerra civil y estaba expuesto a intervenciones israelíes y sirias.

Una espectacular oleada de atentados suicidas –seis– entre abril y diciembre de 1983, que causaron cientos de muertos (destacaron las bajas francesas y estadounidenses), fueron la carta de presentación del grupo «jomeinista»<sup>39</sup>. La combinación de una eficaz guerra de baja intensidad, terrorismo espectacular y una efectiva red asistencial en un país desestructurado, granjeó a Hizbulá enormes simpatías. Esta milicia ha llegado a ser un sucedáneo del Estado en las zonas de mayoría chií. Tal éxito y la buena marcha y posterior victoria de Irán en su guerra contra Irak fueron vistos por algunos movimientos de resistencia con esperanza y se aprestaron a seguir el ejemplo. Palestina fue el caso más significativo, donde hubo una islamización de una causa que había sido tradicionalmente nacionalista.

En 1987 estalló la primera intifada –levantamiento general– y nació el Movimiento de Resistencia Islámica (Hamás). El islamismo se tornaba en opción de resistencia ante los israelíes e, incluso, en opción de gobierno. Los ejemplos de la Revolución Islámica y Hizbulá eran referentes obligados frente a la

<sup>36</sup> La frase entrecomillada pertenece al ayatola Alí Jamenei. En MARTÍN Javier. *Estado Islámico. Geopolítica del caos*. Madrid: Catarata 2015, p. 71.

<sup>37</sup> En LEVITT, Matthew. *Hamás. Política, caridad y terrorismo al servicio de la Yihad*. Barcelona: Edigraebel 2008, p. 285.

<sup>38</sup> «Irán tiene una larga trayectoria de apoyo a grupos terroristas, a extremistas y a elementos hostiles a través de la exportación de armas, financiación y ayuda militar». En el *Country Reports on Terrorism 2008*, elaborado por el Departamento de Estado de los EE. UU., se acusaba al régimen teocrático de ser el mayor patrocinador del terrorismo en el mundo. Véase Belén Lara Fernández: «Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo nuclear y riesgos de los “Estados Fallidos” y de las redes de tráfico ilegal en relación con este terrorismo», en VV. AA.: *Las armas NBQ-R como armas de terror*. Madrid: Ministerio de Defensa 2011, pp. 222-223.

<sup>39</sup> Las «operaciones de martirio» son características del chiismo revolucionario que proclama un «martirio dinámico» a imitación del tercer imán. Los batallones de *basidjis* en la guerra Irán-Irak fueron buena muestra de ello. Esta muerte sacralizada viene promovida en el caso chií por clérigos –argumento de autoridad– que promete recompensas más allá de lo terrenal (el caso del *Majlis al-Shoura* de Hizbulá es ejemplificativo). En torno al discurso mortuorio y el terrorismo véase Ami Pedahzur: *Root causes of suicide terrorism*. London: Routledge 2006.

corrupta e ineficaz OLP (nacionalista). Aunque Hamás es un movimiento suní escindido de los Hermanos Musulmanes –islamismo rigorista– y fue patrocinado por las monarquías del petróleo para que Irán no copase el puesto de benefactor, tal organización acabó recibiendo el apoyo iraní a partir de 2000 ante la retirada del mecenazgo wahabí. Tradicionalmente, el «tentáculo» de Irán en Palestina era la minoritaria, pero tremendamente combativa, Yihad Islámica, a la que se unió en el presente milenio Hamás; organizaciones que, sumado al Hizbulá libanés, tenían la capacidad de alterar el orden y la estabilidad en Oriente Próximo<sup>40</sup>.

Aunque los mayores éxitos históricos de los revolucionarios iraníes en el exterior ya han sido explicados, el país persa trató de implementar organizaciones afines en todos los Estados que albergaban minorías chiíes: Afganistán, Bahréin, Irak y Yemen han de ser destacados<sup>41</sup>. Los dos últimos casos están de rabiosa actualidad debido a las guerras que están teniendo lugar en tales escenarios, conflictos bélicos de naturaleza poliédrica que presentan conflagraciones superpuestas; es decir, se están librando batallas de muy distinta génesis en un mismo teatro de operaciones. En este sentido, se han de destacar las *proxy wars* o guerras subsidiarias de Irán contra Arabia Saudí, donde se está combatiendo por la hegemonía regional<sup>42</sup>. Los principales motivos de la rivalidad entre ambos países ya han sido explicados, pero conviene destacar que no siempre se han dado las mismas cotas de tensión; hubo un cierto «deshielo» entre la muerte de Jomeini (1989) y la proclamación de la presidencia de Mahmud Ahmadineyad en Irán (2005). En cualquier caso, fue la invasión de Irak por Estados Unidos (2003) y la alteración del *statu quo* entre suníes y chiíes el catalizador de muchos de los problemas existentes en la actualidad entre Teherán y Riad.

Irak era un Estado árabe gobernado por los suníes que hacía de tapón –aunque incómodo– para las monarquías del Golfo frente al chiismo revolucionario. El desguace de la estructura estatal baasista y la caída del país a la categoría de Estado fallido generó una honda impresión en Arabia Saudita,

---

<sup>40</sup> Algunos especialistas han destacado la alianza contra-natura de Irán y Hamás pero la pragmática de la «guerra asimétrica» ya mencionada, el odio a Israel presente en el discurso fundacional revolucionario iraní y que Israel sea la mayor amenaza regional para Teherán, pueden ser vectores que expliquen tal pacto. Véase Haizam Amirah Fernández: «La política regional de Irán», en VV. AA.: *Irán como pivote geopolítico*. Madrid: Ministerio de Defensa 2010.

<sup>41</sup> El Frente de Liberación de Baréin, los zaydíes (quintimanos) del Yemen o la Alianza Norte de Afganistán fueron grupos que recibieron apoyo financiero y logístico de Irán y presentaban vínculos, reconocidos o no, con el régimen de Teherán. En la década de los noventa, la República Islámica envió ayuda militar a los bosnio-musulmanes en el contexto de la Tercera Guerra Yugoslava (1992-1995). Más destacado fue el apoyo a diversas organizaciones chiíes iraquíes por el simple acontecer histórico: la invasión de Irak por Estados Unidos en el 2003.

<sup>42</sup> Véase ZIMMT ,Raz. «Crisis in Iran-Saudi Arabia Relations». *The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center*. 20 de enero de 2016, pp. 1-4.

que se veía expuesta desde la llegada de Obama y su *real politik* a la Casa Blanca (2009). Los reyes y emires árabes sufrían de *westoxication* –seguidismo acrítico de Estados Unidos–, lo que había «infantilizado la política» de tales regímenes<sup>43</sup>. El estallido de las denominadas «Primaveras Árabes» (2010) y las dinámicas iraquíes beneficiaron la posición de los chiíes en la región, lo que, bajo coordenadas de juego de suma cero, significaba un perjuicio para los suníes<sup>44</sup>. Arabia Saudita, autoerigida en defensora de la ortodoxia islámica, no podía permitir tal realidad y apostó por incrementar su política de *containment*. Los instrumentos usados tradicionalmente para aislar a Irán (la Liga Islámica Mundial, la Organización de la Conferencia Islámica y el Consejo de Cooperación del Golfo) se habían quedado cortos y Riad pasó a usar la fuerza de sus armas: invasión de Bahréin en 2011 para sofocar una rebelión chií (primavera árabe) y ofensiva contra el Yemen hutí –chiíes zaydíes– en 2015.

Siria es otro escenario donde potencias regionales –Irán, Turquía y Arabia Saudí– e internacionales –Rusia y EE. UU.– libran una guerra en pos de sus propios objetivos, lo que viene a explicar en buena medida la complejidad de tal conflagración bélica y el problema gordiano que se ha configurado en tal escenario. En lo que concierne a Irán, fuerzas Quds y milicianos de Hizbulá combaten del lado de Al Assad para garantizar la supervivencia de su aliado y de una Siria (parcial o completa) que garantice la proyección de la media luna chií<sup>45</sup>.

No se ha de finalizar este estudio sin resaltar la importancia de la pugna ideológica entre el chiismo revolucionario de Irán y el wahabismo de Arabia Saudita, ideologías que se ha tendido a englobar dentro del término islamismo cuando, sin embargo, presentan caracterizaciones diametralmente opuestas. La lucha entre tales concepciones fue la que, en definitiva, generó la promoción de múltiples grupos y organizaciones islamistas, fieles a una u otra rama. Las dos grandes potencias del Golfo buscaron hacerse con el control de la «internacional islamista» y, con tal objeto, circularon ingentes cantidades de dinero para comprar voluntades, además de predicadores y agentes de uno y otro bando. Los beneficiarios de tal maná de dólares fueron los islamistas: por un lado, los «jomeinistas» y, por otro, los wahabíes y, en general, aquellas sensibilidades más rigoristas del islam suní. Muchos de

<sup>43</sup> ESPOSITO John L. *Unholy War*, p. 138; y FULLER Graham E. «Mitos y realidades del Golfo Pérsico», en VV. AA.: *La Vanguardia Dossier. Golfo Pérsico*, 35, 2010, p. 13.

<sup>44</sup> En el sentido de lo dicho, un veterano periodista afirmaba este mismo año que «cuando mejor le vayan las cosas a Irán peor le irá a la Casa de Saud y a todos los monarcas del Golfo». En Lluís Bassets: «Irán-Estados Unidos, como la España de Franco», en *El País*, 24 de enero de 2016.

<sup>45</sup> El profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Estambul afirmaba en una entrevista que «Irán se ve como protector [...] [del] crucial eje regional Siria-Líbano». En Lluís M. Hurtado: «El estrategia de Irán en el tablero sirio», en *El Mundo*, 21 de diciembre de 2015.

los grupos terroristas más «ilustres» de la actualidad han nacido o se han beneficiado, de una u otra forma, de la confrontación ideológica chía-sunna (Irán-Arabia Saudí).

## Conclusiones

La realidad del Golfo determina, en buena medida, los precios del petróleo y del gas natural en los mercados internacionales. La región pérsica tiene un valor geoestratégico considerable por encontrarse en ella un porcentaje muy elevado de las reservas mundiales probadas de crudo y gas (sin mencionar la importantísima producción y exportación de tales materias primas). Esta área tiene en Irán una viable potencia regional por su peso demográfico en la misma, la riqueza de su subsuelo, poseer la llave del vital estrecho de Ormuz, ocupar una posición central dentro del mundo musulmán –ventaja estratégica– y tener unas fuerzas militares fogueadas y con útiles vínculos en Oriente Medio. Sin embargo, la teocracia iraní no ha logrado llevar a la praxis sus potencialidades de líder zonal, lo que se debe a la política de contención desplegada por los vecinos de Teherán y sus potencias aliadas de estos.

La Revolución Islámica ha sido el acontecimiento fundamental en la historia reciente de Irán, aquel que generó desconfianza y miedo en las cancillerías de medio mundo. Tal proceso dinamitó las bases de legitimidad sobre las que se apoyaban los regímenes de la «casa del islam», lo que se llevó a cabo desde los púlpitos controlados por Teherán. Al mismo tiempo, comenzó una pugna entre Arabia Saudita e Irán por erigirse en cabeza de la comunidad de creyentes.

Aunque el enfrentamiento entre el adalid de los suníes y el de los chíes pueda parecer puramente religioso y, por ende, irresoluble, cuestiones nacionalistas, ansias geopolíticas, intereses económicos y ciertas fobias étnicas (persas-árabes) se esconden tras una hostilidad que es multifactorial. El chiismo revolucionario iraní no dirige los destinos del país, es más bien un discurso que sirve a la causa nacional. El régimen de los ayatolas, lleno de contradicciones y sujeto a un complejo sistema político (polos múltiples de poder), presenta un considerable pragmatismo y parece tender a asegurar su supervivencia, antes que arriesgarse a su extinción por un excesivo celo dogmático. Por lo dicho y aunque la teocracia iraní siempre sorprende a sus observadores, pueden intuirse grandes posibilidades de pacto y negociación con la República Islámica, siempre y cuando éstas ayuden a consolidar el régimen.

## Capítulo segundo

### Orígenes, desarrollo y cambios en el programa nuclear: Occidente y la nuclearización de Irán

Agnese Carlini

#### Resumen

La capacidad nuclear de Irán ha estado en el foco de atención de la comunidad internacional durante los últimos cuarenta años debido a sus desafíos constantes, causando fuertes tensiones y una profunda desconfianza. Estas negociaciones se han visto mermadas por los cambios políticos que han tenido lugar dentro de la República Islámica. Desde 2013, las negociaciones entre Irán y las potencias occidentales han conseguido alcanzar un acuerdo histórico y duradero que se espera saque a Irán del aislamiento que ha caracterizado su política y economía en las últimas décadas.

#### Palabras clave

Programa nuclear, nuclearización, enriquecimiento de uranio, sanciones.

**Abstract**

Iran's nuclear capacity has been «...the centre of»attention of the International Community during the last forty years causing high tension and deep mistrust. The negotiations have been affected by political changes that took place within the Islamic Republic. Since 2013, the negotiations between Iran and western powers have managed to achieve an historic and longlasting agreement. Hopefully this might bring out Iran from an isolation which has characterized its politics and economy within the last decades.

**Keywords**

Nuclear program, nuclearization, uranium enrichment, sanctions.

## Introducción

1957 se puede considerar como el año cero del nuclear iraní, cuando los EE. UU. de Eisenhower decidieron regalar un pequeño reactor nuclear y uranio a Teherán, en esa época su aliado. El programa nuclear iraní ha representado y representa una de las mayores preocupaciones para la comunidad internacional. A pesar de los acuerdos provisionales, las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las insistencias, sobre todo por parte de Occidente, las reuniones diplomáticas y también las amenazas de intervención militar preventiva, los temores occidentales han crecido a lo largo de los años hasta la firma del Acuerdo 5+1 el 14 de junio de 2015.

Entender las motivaciones y las verdaderas intenciones iraníes resulta especialmente difícil, tanto por la complejidad de la política exterior de la República Islámica de Irán como por las diferentes fuerzas políticas que se enfrentan en su interior, las cuales muestran intereses distintos y contradictorios. En 2002 se experimentó un cambio notable por parte de la comunidad internacional, cuando, al tomar consciencia del programa nuclear iraní, se comprometió, en una extenuante negociación con Teherán, con la intención de asegurarse de que el programa fuera exclusivamente para uso civil y no tuviera intereses militares.

La victoria en las elecciones de 2013 del moderado religioso Hassan Rohani, como presidente de Irán, muestra una clara señal de continuidad con respecto a algunos cambios de la política exterior de Irán. A la luz de los acontecimientos en la región, el reto principal de la política exterior de Teherán ha sido el de mejorar las relaciones con sus vecinos y sobre todo con Occidente, para poder superar el aislamiento. Después de dos años, el proceso de reconciliación con la comunidad internacional, promovido e incentivado enormemente por Rohani, ha llevado a la firma del acuerdo sobre el Programa Nuclear entre Teherán y el Grupo P5+1 marcando así la apertura por parte del gobierno iraní hacia el exterior después de casi cuarenta años de aislamiento y recelo. El éxito de Viena parece haber abierto una temporada de buenas relaciones entre el gobierno iraní y diferentes Estados occidentales. La relación de confianza mutua ha permitido a Teherán mostrarse como intermediario indispensable en Medio Oriente. Aun así, la nueva perspectiva de un Irán nuclear podría empeorar las difíciles relaciones entre sunitas y chiítas, desde siempre consideradas como el talón de Aquiles de la región.

## Inicio del programa nuclear

El interés por la tecnología nuclear por parte de Irán empezó mucho antes de la República Islámica, alrededor de los años cincuenta. Sin embargo, solo a finales de los años sesenta, cuando EE. UU., donó al país un reactor TRR (Thermal Research Reactor), el Shah decidió invertir millones de petrodólares con la intención de construir centrales nucleares. El 2 de febrero de

1970, Irán ratificó el Tratado de No Proliferación (TNP), propuesto por la ONU con la intención de prevenir e impedir el uso de armas nucleares en cualquier conflicto armado, lo cual permitía a los Estados desarrollar la tecnología nuclear y producir energía atómica exclusivamente para fines civiles.

Según algunos académicos, el proceso de nuclearización de Irán fue la consecuencia de la crisis petrolífera de los años setenta; el embargo petrolero en 1973 y por lo tanto la escasez de suministro, cambió radicalmente los intereses de muchos países, entre ellos EE. UU., Japón y algunos países europeos como Alemania y Francia. Estos países competían entre ellos para desarrollar el programa nuclear; mientras América regalaba el reactor a la Universidad de Teherán, la compañía alemana Kraftwerk, sustituida más adelante por Siemens, produjo el primer reactor nuclear para la producción de energía eléctrica en Busher. Antes de recibir estas ayudas, la comunidad de físicos nucleares iraní era pequeña y tenía pocos científicos cualificados, lo cual resultó aún más interesante para fortalecer las relaciones entre Irán y sus «aliados». La crisis petrolera y el paso de los años después de la Revolución Islámica mostraron los verdaderos intereses de estos países, que resultó en un aislamiento y desconfianza, por parte de Irán, que se perpetró durante cuarenta largos años.

### *La influencia extranjera*

Según el secretario de Estado Henry Kissinger, la situación de Irán y de los otros países productores de petróleo se podía considerar como una oportunidad estratégica. La estrategia de Kissinger era la de inmovilizar el capital de Oriente Medio de manera que en un futuro embargo petrolero fuera muy perjudicial para los proveedores. Desde su punto de vista, los estados petroleros de Oriente Medio como Irán y Arabia Saudí eran poderosos debido a la gran cantidad de liquidez que tenían, lo que les permitía reducir la producción de petróleo a voluntad. Si se redujese su capital, esto aseguraría que en caso de crisis, estos países no podrían reducir la producción de petróleo tan fácilmente ya que tendrían que seguir pagando los gastos que tuviesen<sup>1</sup>. Estados Unidos e Irán tenían una relación sólida, en la que EE. UU., facilitaba al Shah material militar. Estos envíos de material militar aumentaron durante la Doctrina Nixon<sup>2</sup>. Aunque algunos americanos tenían aversión al Shah, Kissinger subrayó el hecho de que aplicar sanciones a Irán no era, de momento, una opción ya que se trataba de la única figura política estable en la región<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Para más informaciones sobre las estrategias de Kissinger y su realismo en diplomacia: GADDIS, John Lewis. *Strategies of Containment*. New York 1982; SURI, Jeremi. *Henry Kissinger and the American Century*. Cambridge, 2007.

<sup>2</sup> ALVANDI, Roham. *Nixon, Kissinger and the Sah: The Origins of Iranian Primacy in the Persian Gulf*. *Diplomatic History* 36, n.º 2 2012, pp. 337-372.

<sup>3</sup> Memorandum of conversation, 13/08/1973, Galpern (ed.). *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, p. 4. «[...] the one non-ephemeral political force in the area».

Por su parte, el mundo académico jugó un papel muy importante en el desarrollo del programa nuclear iraní. El MIT (Massachusetts Institute of Technology), alentado por su presidente Jerome Wiesner, elaboró propuestas para un centro internacional de investigación en el MIT pagado por los iraníes, además de incorporar algunos estudiantes iraníes para formarles en física nuclear e ingeniería<sup>4</sup>. Durante la dirección de la embajada de Teherán por parte de Kissinger en 1974, este quiso fortalecer los vínculos económicos y tecnológicos y la cooperación militar entre los dos Estados, aunque el principal interés para ambos países era el desarrollo nuclear y así invertir sus riquezas<sup>5</sup>.

EE. UU., no era el único, en esa época, en interesarse en Irán y su programa nuclear. Durante una reunión en la librería de la Casa Blanca, el *Library Group*, formado por los jefes de Estado de Francia, Inglaterra, Japón y Alemania Occidental, decidió coordinar proyectos con los países productores de petróleo y así atar el capital de Oriente Medio con acuerdos bilaterales<sup>6</sup>. Mientras los americanos estaban interesados en las inversiones iraníes en el MIT, por su parte, los ingleses estaban interesados en hacer lo mismo pero con el Atomic Energy Research Establishment en Harwell. La decisión de invertir en la construcción de infraestructuras fuera del país para poder alcanzar, en el futuro, la independencia nuclear de Occidente se fue complicando cada vez más difícil al aumentar tanto la paranoia iraní de obtener uranio como los temores de sus socios. Según Akbar Etemad, conocido como el padre del programa nuclear en Irán, la mejor estrategia para el país era la creación de una comunidad iraní que tuviese el conocimiento nuclear suficiente para que no fuera condicionado por los intereses de otros Estados. Además demostró la falta de confianza por parte de sus socios, que pidieron protocolos adicionales al TNP para seguir adelante con el programa. Estas relaciones empeoraron con la Revolución Islámica, 1978-1979, cuando el nuevo Gobierno determinó la incompatibilidad, religiosa e ideológica, de algunos aspectos del programa según los ideales revolucionarios.

### El programa nuclear en la República Islámica

#### *Era Khomeini*

La llegada al poder de los Mollas fue el resultado de una política interna y externa equivocada por parte del *Shah*, que marcó las decisiones durante los primeros años de la República Islámica. En principio el régimen fundamen-

<sup>4</sup> LESLIE Stuart W. and KARGON, Robert. *Exporting MIT: Science, Technology, and Nation-Building in India and Iran*. Osiris 21 2006, pp. 110-130.

<sup>5</sup> Telegrama desde el Departamento de Estado a la Embajada de Irán, 11/03/1974, 1969-1976. Vol. 27, p.173.

<sup>6</sup> PUTNAM, Robert David. *Hanging Together: The Seven-Power Summits*. Cambridge 1984.

talista islámico adoptó la política *Neither East nor West*, donde el Ayatolá Ruhollah Khomeini condenaba tanto a EE. UU., como a la Unión Soviética como responsables de las malas relaciones internacionales. Los Estados Unidos eran definidos como *the great Satan* mientras la Unión Soviética como *the lesser Satan*; la amenaza según Khomeini era representada por sus ideales capitalistas y socialistas cuyos intereses principales eran los de mantener sus dominios imperialistas en los países del tercer mundo. Por lo tanto, el programa nuclear percibido como una intrusión por parte de Occidente fue drásticamente reducido así como la cooperación con las compañías extranjeras.

Las relaciones internacionales y diplomáticas de Irán empeoraron notablemente con la crisis de los rehenes de la Embajada americana en Teherán, en 1979, y posteriormente con la guerra Irak-Irán (1980-1988). Los proyectos que ya estaban en marcha con Francia y Alemania se vieron afectados drásticamente; Irán se retiró de Eurodif y suspendieron los pagos para acabar la central nuclear de Bushehr. Además Washington empezó una campaña contra Irán presionando a otros actores internacionales para que suspendiesen sus actividades comerciales con el país, que representaba una amenaza para la región. El cambio de gobierno en Irán demostró que la firma del TNP no aseguraba la garantía de acceso a los materiales necesarios para seguir desarrollando el programa nuclear; el Gobierno alemán prohibió a sus empresas proporcionar ayuda nuclear a la construcción de Bushehr mientras Francia, por su parte, decidió no reembolsar el 10% de intereses de Eurodif a Irán que había invertido 1 m de \$ para su construcción. De aquí probablemente, Khomeini basó su política de desafío hacia Occidente recalcando la importancia del desarrollo independiente para la economía y la tecnología del país.

Sin embargo, después de unos años la esfera política iraní decidió seguir adelante con el programa nuclear, sobre todo por una cuestión de seguridad en la región después de que en 1974 India llevara a cabo su primer ensayo nuclear, el cual causó serias preocupaciones en la comunidad internacional. Además de la India, otros países como Irak e Israel representaban una amenaza para la supervivencia de la República Islámica, sobre todo si recibían cualquier tipo de ayuda por parte de EE. UU. El devastador coste humano de la guerra con Irak persuadió a los líderes políticos de la importancia y necesidad de una disuasión. Las restricciones puestas por Occidente, lideradas por EE. UU., no disminuyeron el deseo de Irán de completar el programa nuclear y, en 1984 construyó un centro de investigación nuclear cerca de Isfahan que fue declarado a la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) solo en 1992<sup>7</sup>. El periodo entre 1988 y 2002 ha visto un progreso constante de Irán para conseguir el ciclo completo del combustible nuclear y una mejora de las infraestructuras para alcanzar el programa de conversión

---

<sup>7</sup> CORDESMAN, Anthony H. *Iran and Irak: The treath from the Northern Gula*, p.105.

y enriquecimiento de uranio. Para poder continuar con el programa nuclear, Irán necesitaba acceder a determinados materiales y por lo tanto se vio obligado a ampliar sus alianzas con nuevos actores internacionales.

### *Era Khamenei*

Con la muerte de Komehini en 1989, la guía suprema fue ejercitada por el Ayatolá Ali Khamenei que se mostró en línea con las políticas y las decisiones de su predecesor. El nuevo Ayatolá siguió adelante con una política contradictoria; por un lado respaldando la *fatwa* de Khomeini en contra de las armas de destrucción masiva y la interdicción del programa nuclear. Por otro lado, continuó esforzándose en seguir adelante con la investigación y la búsqueda de nuevos aliados para llevar a cabo su programa. Durante 1989 y 1997, Ali Akbar Hashemi Rafsanjani, presidente de la República Islámica, jugó un papel importante en la política iraní. Los investigadores lo consideran como el principal líder del pragmatismo<sup>8</sup>, llegando a la presidencia gracias al apoyo de los grupos tecnócratas y los burocráticos. Consiguió empezar la transformación de Irán en un estado moderno a través de una reconstrucción económica, de industrialización y privatización, deseando promover las relaciones iraníes con otros países, de Oriente Próximo y Occidentales en una política de *both North and South*<sup>9</sup>. Pese a sus declaraciones durante la presidencia Rafsanjani Irán expandió su investigación nuclear no declarada ante la OIEA, para mejorar la producción de material de alimentación para el enriquecimiento y fabricación de combustible.

Pakistán, Argentina, China y la Unión Soviética se mostraron interesados en ayudar en el desarrollo del programa nuclear iraní. Desde los años 80 China se consideró como el mayor proveedor militar de Irán, con casi 1/3 de sus importaciones; en 1985 construyó un reactor de investigación de agua pesada y unos años más tarde una máquina de separación electromagnética de isótopos (EMIS), para el enriquecimiento del uranio, además de formar unos quince ingenieros iraníes empleados en la Central de Isfahan<sup>10</sup>. Después del acuerdo de cooperación de investigación nuclear en 1990, el año siguiente firmaron un contrato para la construcción de un reactor en miniatura de fuente de neutrones de 27 kilovatios en la instalación de Isfahan<sup>11</sup>. Aunque en 1994 Irán y China anunciaron la firma del acuer-

<sup>8</sup> Según unas declaraciones por parte del mismo Rafsanjani esta podría ser su interpretación del pragmatismo: «Our ideologist is flexible. We can choose expediency on the basis of Islam». Ray Taney, «Iranian Options: Pragmatic Mullahs and America's Interests». *The National Interest* 73, 2003. Disponible en web: <http://www.jstor.org/stable/42895640>.

<sup>9</sup> RAKEL, Eva. «Paradigms of Iranian Foreign Policy in Central Asia and Beyond». *Perspectives on Global Development and Technology* 2, 2003.

<sup>10</sup> GILL, Bates. «Chinese Arms Exports to Iran». *Middle East Review of International Affairs*, vol. 2, n.º 2, mayo 1998, p. 89.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

do para construir un reactor de 300 MW(e) cerca de Teherán, la venta del reactor fue suspendida en 1995 por problemas financieros iraníes y muy probablemente por las presiones americanas<sup>12</sup>. Desde principios de 1990 Rusia también jugó un papel importante en el programa nuclear de Irán, tanto que en 1995 se puso en marcha otra vez la construcción del reactor de Bushehr y de tres nuevos reactores, a pesar de las presiones americanas de abandonar el acuerdo<sup>13</sup>.

A pesar de las buenas intenciones respecto a una política de no proliferación de armas de destrucción masiva, unas declaraciones por parte del Ayatolá Mohajerani mostraron el carácter contradictorio de las intenciones iraníes con el programa nuclear. «Ya que el enemigo tiene capacidad atómica, los países islámicos deben tener las mismas capacidades»<sup>14</sup>. Por su parte, el presidente Iraní Ali Akbar Hashemi Rafsanjani recientemente admitió que Teherán trabajó durante la guerra Irak-Irán en el desarrollo de su propia bomba nuclear aunque este no se hizo nunca realidad<sup>15</sup>.

Esta estrecha colaboración y la firma de acuerdos con Rusia y China, fueron la base de muchas inquietudes por parte de la comunidad internacional y sobre todo de EE. UU. A comienzos de los años 90, las agencias de inteligencia occidentales detectaron el interés de Irán en la adquisición de material altamente especializado que pudiera utilizarse en las tecnologías avanzadas del ciclo del combustible<sup>16</sup>. Para rebatir las acusaciones por parte de Occidente, Irán invitó a la OIEA en 1992 y en 1993 a visitar todos los establecimientos de su interés. El entonces director general de la OIEA, Dr. Hans Blix informó que todas las actividades respetaban el uso pacífico de la energía atómica<sup>17</sup>. El mismo año Argentina reveló que el país suspendió las negociaciones con Irán de una planta de producción de agua pesada, en respuesta a un ataque terrorista contra la embajada Israelí en Buenos Aires, donde Irán fue culpado

---

<sup>12</sup> HIBBS, Mark. «China Agrees to End Nuclear Trade with Iran when Two Projects completed». *Nuclear Fuel*, 3/11/1997, p. 3.

<sup>13</sup> BUSCH, Nathan E. *No End in Sight: The Continuing Menace of Nuclear Proliferation*. University Press of Kentucky, 2004, p. 265.

<sup>14</sup> PERRY, Richard M. *Rogue or Rational State? A nuclear armed Iran and US counter proliferation strategy*, investigación presentada ante el Research Department of Air and Command and Staff Collage, marzo 1997, p. 18.

<sup>15</sup> WILKIN, Sam. «Iran considered nuclear weapons during 1980s Irak war, ex-president says». *Reuters* 29/10/2015. Disponible en web: <http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-rafsanjani-idUSKCN0SN0E720151029?feedType=RSS&feedName=topNews>.

<sup>16</sup> Según un funcionario del Departamento de Estado, en enero de 1991: «It's fair to say that Iran's scientists are conductiva research on enrichment and reprocessing for nuclear weapons programs... I wouldn't be surprised if they also have agents in Europe scouring the market for the technology they needed». MANN, Jim. «Iran's Nuclear Plans worry U.S Officials». *Los Angeles Times*, enero 1991. Disponible en web: [http://articles.latimes.com/1991-01-27/news/mn-395\\_1\\_nuclear-weapons-programs](http://articles.latimes.com/1991-01-27/news/mn-395_1_nuclear-weapons-programs).

<sup>17</sup> JON, Wolfsthal. *Iran hosts IAEA mission; Syria signs safeguards pact*, vol. 2, marzo 1992, p. 28.

de respaldar al grupo terrorista Hezbolá<sup>18</sup>. Rusia por su parte, como hizo anteriormente China, matriculó unos veinte estudiantes de doctorado y de grado en las mejores universidades de Moscú<sup>19</sup>. Además de una mejora de las infraestructuras y un fuerte interés por adquirir conocimientos científicos, Irán decidió emprender un programa para el desarrollo de misiles balísticos. Así empezó el programa de investigación conjunta «Persepolis». A pesar de las prohibiciones de cooperación nuclear y de las sanciones diplomáticas contra algunos centros de investigación rusos, la facilitación de ayuda dio la oportunidad a Irán de empezar la construcción de la planta de producción de agua pesada en Arak<sup>20</sup>. El deseo de seguir adelante con ambos programas fue sobre todo el resultado de un Irán incapaz de defenderse en la guerra contra Irak, una fuerte presencia militar por parte de Occidente durante la guerra del Golfo y un desafío siempre mayor por parte de Israel, Pakistán, Arabia Saudí, Siria, Egipto y Afganistán, ya que todos tenían misiles balísticos de largo alcance<sup>21</sup>. La falta de transparencia y el escaso conocimiento de la capacidad nuclear iraní conllevaron fuertes sanciones y el aislamiento, que mejoró notablemente con la llegada de los reformistas.

### La llegada de los reformistas

El movimiento empezó con la victoria, inesperada, de Mohammad Khatami en las elecciones presidenciales en mayo de 1997. Ganando con un 70% de los votos, humilló al partido conservador<sup>22</sup>. El clérigo reformista marcó el comienzo de una nueva era para la política exterior del país con la introducción, en la política iraní, de palabras como democracia, pluralismo, derechos humanos y Estado de Derecho. La nueva política se basaba en la democracia islámica; abogando por una economía industrial, sistemas bancarios modernos y unas relaciones más estrechas con Occidente<sup>23</sup>, a no ser que estos no representaran una amenaza para la unidad y la independencia iraní<sup>24</sup>. El lema que distingue la política exterior de los

<sup>18</sup> FARRAR-WELLMAN, Ariel y FRASCO, Robert. «Argentina-Iranian Relations», julio 2010. Disponible en web: <http://www.irantracker.org/foreign-relations/argentina-iran-foreign-relations>.

<sup>19</sup> KOCH, Andrew and WOLF, Jeannette. «Appendix: Selected Iranian Nuclear imports» ([www.cns.miis.edu](http://www.cns.miis.edu)).

<sup>20</sup> LAKE, Eli. «Iran's nuclear program helped by China, Russia». *The Washington Times*, junio 2011. <http://www.washingtontimes.com/news/2011/jul/5/irans-nuclear-program-helped-by-china-russia/?page=all>.

<sup>21</sup> HASHIM, Ahmed. «The Crisis of the Iranian State: Domestic, Foreign and Security Policies in post-Khomeini Iran». OUP for International Institute of Strategic Studies, 1995, p. 8.

<sup>22</sup> Profile: KHATAMI, Mohammad. *BBC News*, 6 junio 2001. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/1373476.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/1373476.stm).

<sup>23</sup> MOSLEM. *Factional Politics in Post-Khomeini Iran*, p. 129.

<sup>24</sup> Barış Adibelli (ed.). *Doğu - Batı Yol Ayrımında İran (İdeoloji, Devlet ve Dış Politika)*, 2012, p. 257.

reformistas de las otras facciones, los tradicionalistas y la línea dura, es «pragmatismo y racionalismo» en lugar de «tradicionalismo y conservadurismo»<sup>25</sup>. Khatami apoyó una mayor apertura de la política doméstica y percibía la influencia exterior como inevitable, hasta beneficiosa, a condición de que Irán pudiera preservar su independencia. Aunque las tres facciones coincidan con la necesidad de desarrollar un programa nuclear civil, lo que las diferencia es la gestión de las relaciones con otros actores internacionales.

El periodo de máximo consenso para el desarrollo del programa nuclear abarcó quince años. El programa nuclear fue presentado a los iraníes así como a la comunidad internacional como necesario para una diversificación de las fuentes energéticas. Pero no todo fue declarado ante la OIEA, hecho que empeoró notablemente, la visión que Occidente tenía de Irán en las últimas décadas. El programa secreto, como tal, no era sometido a controles regulares previstos por el TNP<sup>26</sup>, lo cual generó dudas entre la comunidad internacional del posible desarrollo de un programa nuclear militar iraní.

Según los expertos de la OIEA, en los últimos veinte años Irán hizo considerables esfuerzos para poder dominar internamente el ciclo nuclear:

- Extracción y molturación del uranio.
- Plantas de conversión de uranio y tecnologías del enriquecimiento del uranio.
- Fabricación de combustibles nucleares.
- Construcción de instalaciones nucleares.

A pesar de todas las medidas adoptadas por el OIEA, la agencia en aquel momento fue incapaz de confirmar la no existencia de materiales y actividades nucleares no declaradas por parte de Irán, por lo cual el país no representaba ninguna amenaza en un futuro próximo<sup>27</sup>. Sin embargo, los especialistas subrayaron el hecho de que sus declaraciones se limitaban exclusivamente a las plantas a las que tenían acceso<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> KAMRAVA *et al.* *Iranian National Security Debates: Factionalism and Lost Opportunities*, p. 88.

<sup>26</sup> UNITED STATES CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *Testimony before the Permanent Subcommittee on Investigations*. Senate Committee on Government Affairs, 20 marzo 1996. [www.cia.gov/cia/public\\_affairs/speeches/1996/dci\\_testimony\\_032096.html](http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/1996/dci_testimony_032096.html).

<sup>27</sup> INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY. Information Circular. INFCIRC/406 14/07/1992. «The activities reviewed by the Team [...] were found to be consistent with the peaceful application of nuclear energy and ionizing radiation. It should be clear that the Team's conclusions are limited to the facilities and sites visited by it and are of relevance only to the time of the Team's visit». Disponible en web: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1992/infcirc406.pdf>.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

### Sanciones

Cuando prestó juramento, Khatami ofreció dialogo para poder eliminar los malentendidos entre los países; solo a través del respeto mutuo se podían alcanzar unas relaciones fructíferas y que en lugar de utilizar un lenguaje de fuerza, las personas deberían utilizar el lenguaje de la razón y de la lógica para hablar entre sí. Añadió también su interés a desarrollar un intercambio cultural y filosófico con el pueblo americano para un día poder alcanzar la paz<sup>29</sup>. Su llamada «al dialogo entre las civilizaciones» se podría considerar como un paso importante para la reconstrucción de las relaciones con las potencias europeas. A pesar de estas declaraciones pacíficas, la comunidad internacional aplicó duras sanciones a Irán.

Las relaciones entre Irán y Occidente cambiaron notablemente en agosto 2002 cuando el National Council of Resistance of Irán (NCRI), un grupo de oposición iraní exiliado, reveló la localización de una instalación de producción de combustible nuclear subterránea en Natanz y de otra instalación de agua pesada cerca de Arak. Según el NCRI el proyecto costó 95 mil millones de tománes<sup>30</sup> y fue financiado por el Consejo Superior de Seguridad Nacional de Irán que, desde los primeros años 2000 hasta 2005 representaba los intereses de todas las facciones políticas iraníes. En diciembre del mismo año el Institute for Science and International Security (ISIS), un *think tank* americano, publicó una nota breve expresando su preocupación según la cual Irán estaba intentando desarrollar el ciclo nuclear completo y la capacidad de hacer plutonio y uranio enriquecido, dos artefactos explosivos nucleares<sup>31</sup>. Irán en la 46 Conferencia anual de OIEA en Viena rechazó las acusaciones indicando que las centrales eran destinadas a la producción de energía. El vicepresidente de la República Islámica de Irán y presidente de la Organización de la Energía Atómica de Irán, Gholam Reza Aghazadeh, declaró que «Irán está desarrollando un programa a largo plazo, que se basará en la combinación energética, para construir las centrales nucleares con una capacidad máxima de 6.000 MWe durante los próximos veinte años»<sup>32</sup>. En esta

<sup>29</sup> «Paper Views Khatami Desire for improved ties with the West» (editorial), *Iran News*, en FBIS-NES-97-222, 12 de agosto del 1997.

<sup>30</sup> Tomán= diez riales. 1.000 tomanes = 10.000 riales. El rial es la moneda oficial de Irán.

<sup>31</sup> ALBRIGHT, David and HINDERSTEIN, Corey. «Iran Building Nuclear Fuel Cycle Facilities: International Transparency Needed». *ISIS Reports* 12/12/2002. «There is concern that this effort to obtain a complete fuel cycle is aimed at developing the capability to make separated plutonium and highly enriched uranium, the two main nuclear explosive materials». Disponible en web: <http://isis-online.org/isis-reports/detail/iran-building-nuclear-fuel-cycle-facilities-international-transparency-need/8>.

<sup>32</sup> Declaración de H. E. Reza Aghazadeh, vicepresidente de la República Islámica de Irán y presidente de la Atomic Energy Organization of Irán, at the 46th General Conference of the International Atomic Energy Agency, September 16, 2002, 3. Disponible en web: [www.iaea.org/About/Policy/GC/GC46/iran.pdf](http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC46/iran.pdf).

ocasión, Aghazadeh invitó al presidente de la OIEA, Mohamed ElBaradei, a visitar las dos plantas y así discutir el desarrollo del pan nuclear iraní<sup>33</sup>.

### *Inspecciones de la OIEA*

Después de un reenvío en octubre de 2002, en febrero de 2003 la OIEA visitó la central de Natanz y su estado avanzado hizo sospechar de que Irán había testeado las centrifugadoras con material nuclear sin informar previamente a la Agencia y violando así el Acuerdo de Salvaguardia. El director general de la Agencia informó que el muestreo ambiental de OIEA, en la central de Natanz, evidenció la presencia de uranio de enriquecimiento bajo y alto. Aunque el uranio de bajo enriquecimiento está presente en las centrales nucleares civiles, el otro podía demostrar la capacidad de Irán de construir material nuclear sin haberlo declarado a la agencia<sup>34</sup>.

A pesar de las evidencias, altos funcionarios iraníes insistieron en que no era su intención ocultar nada a la Agencia declarando que no tenían ninguna obligación legal de informarla sobre sus nuevas plantas hasta 180 días antes de la introducción de materiales nucleares invocando el Código 3.1 del Acuerdo Subsidiario al Acuerdo de Defensa<sup>35</sup>. El mismo ElBaradei, en sus memorias declaró que estaban tratando con personas listas a engañar para alcanzar sus objetivos y que no se tenía que aceptar nada sin antes verificar de persona<sup>36</sup>.

Entre junio y septiembre de 2003, los inspectores de la OIEA viajaron a Irán unas cinco veces para visitar centrales nucleares, recibir más información sobre la historia y el desarrollo del programa nuclear iraní a lo largo de los años y para reunirse con algunos funcionarios. El cuestionamiento continuo por parte de la Agencia hizo que Irán permitiera la entrada en el país, cada vez más frecuente, de los investigadores, pero la información adquirida contrastaba con la que Irán había facilitado unos meses antes. Sobre esa base, la Agencia adoptó una resolución, copatrocinada por Japón, Canadá y Australia, que pedía la «suspensión inmediata del enriquecimiento de uranio y todas las actividades relacionadas, incluida la introducción de material

<sup>33</sup> ELBARADEI, Mohamed. *The Age of Deception: Nuclear Diplomacy in Treacherous Times*. New York: Metropolitan Books, 2011, pp. 112–113.

<sup>34</sup> KERR, Paul. «The IAEA's Report on Iran: An Analysis». Publicado en *Arms Control Association*, 01/12/2003, p. 1. [http://www.armscontrol.org/act/2003\\_12/IAEAreport](http://www.armscontrol.org/act/2003_12/IAEAreport).

<sup>35</sup> [https://www.iaea.org/sites/default/files/online\\_version\\_sg-fm-1170\\_-\\_model\\_subsidary\\_arrangement\\_code\\_1-9.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/online_version_sg-fm-1170_-_model_subsidary_arrangement_code_1-9.pdf). Código 3.1, artículos 42-44 «Provision of completed Agency design information questionnaires for new facilities, based on preliminary construction plans.- As early as possible, and in any event not later than 180 days prior to the start of construction».

<sup>36</sup> ELBARADEI, p. 117.

nuclear en Natanz» y requiriendo la corrección de los incumplimientos para octubre 2003<sup>37</sup>.

### *Negociaciones con Europa*

Con la invasión de Irak empezaron los desacuerdos entre Europa y EE. UU., sobre el tema de Irán y las violaciones de las salvaguardias. Los iraníes, por su parte, no tardaron mucho en acusar a la administración Bush de que su política contra Irán era solo el pretexto para poder empezar una nueva guerra en Oriente Próximo junto a la de Irak<sup>38</sup>. Algunos países europeos temían que si hubiera intervenido el Consejo de Seguridad de la ONU la crisis podría haber empeorado notablemente, ya que Irán se sentiría amenazado. Antes de que la petición de OIEA hubiera acabado, el E3 (Alemania, Francia y Reino Unido) negoció duramente con Hassan Rouhani, entonces secretario del Consejo de Seguridad Nacional Supremo de Irán, para llegar a un compromiso en el programa nuclear iraní. El 21 de octubre los tres ministros de exteriores de los países mencionados anunciaron la firma de un acuerdo con Teherán conocido como Tehran Joint Declaration<sup>39</sup>. Según lo declarado por Irán, se llegó a la firma del acuerdo tras haber recibido las aclaraciones necesarias decidiendo adaptar el Protocolo Adicional al Acuerdo de Defensa y suspender todas las actividades de enriquecimiento y de reprocesamiento de uranio como medida para incrementar la confianza<sup>40</sup>. A cambio de una mayor transparencia y cooperación entre Irán y la OIEA, el E-3 reconocieron el derecho de Irán de acceder a la energía nuclear con fines pacíficos según las declaraciones por el TNP. Si esta solución se hubiese respetado por parte de Irán, se habría evitado que el caso llegase al Consejo de Seguridad de la ONU<sup>41</sup>.

El Tehran Joint Declaration representó un momento decisivo para las inspecciones de la OIEA. Unos días después de la firma del acuerdo, el presidente

<sup>37</sup> IAEA. «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran», GOV/2003/69, 12 de septiembre del 2003. Disponible en web: [www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-69.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-69.pdf).

<sup>38</sup> «It's no secret that the current US administration... entertains the idea of invasion of yet another territory, as they aim to re-engineer and reshape the entire Middle East» en JOHNSON Rebecca *IAEA Adopts Critical Resolution in Deepening Crisis over Iran's Nuclear Program*. Disarmament Diplomacy, n.º 73, October–November 2003, disponible en <http://www.acronym.org.uk/dd/dd73/73news02.htm>.

<sup>39</sup> MACASKILL, Ewen and DE LUCE, Dan. «EU Ministers Strike Iran Deal». *The Guardian*, 21 de octubre del 2003. Disponible en web: [www.guardian.co.uk/world/2003/oct/22/iran.politics1](http://www.guardian.co.uk/world/2003/oct/22/iran.politics1).

<sup>40</sup> «Statement by the Iranian Government and Visiting EU Foreign Ministers» October 21, 2003. Disponible en web: [www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaairan/statement\\_iran21102003.shtml](http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaairan/statement_iran21102003.shtml).

<sup>41</sup> *Ibidem*.

de la Organización AEOI<sup>42</sup>, envió una carta a ElBaradei declarando que Irán «estaba comenzando una nueva fase de confianza y cooperación<sup>43</sup>». La carta admitía muchas de las actividades que había ocultado y negado a la Agencia, como por ejemplo: la realización de pruebas de las centrifugadoras con material nuclear en el taller de Kalaye Electric o el uso de material no declarado en los experimentos de conversión de uranio entre 1995 y 2000<sup>44</sup>. En noviembre de 2003 ElBaradei presentó los resultados de las investigaciones al consejo de la Agencia y según lo declarado por Irán, el país tenía capacidad para reproducir casi ciclo del combustible nuclear además de haber ocultado durante los últimos 18 años un programa de centrifugación para el enriquecimiento de uranio y un programa laser de enriquecimiento. A pesar de estas evidencias, ElBaradei concluyó que «no hay evidencia de que todo el material y las actividades no declaradas hasta ese momento [...] estuvieran relacionadas con un programa de armas nucleares<sup>45</sup>». Si por un lado EE. UU., no estaba de acuerdo con la decisión de ElBaradei de no citar explícitamente Irán por incumplimiento ante el Consejo de Seguridad, por el otro los miembros del Movimiento de los Países No Alineados apoyaron el *Tehran Joint Declaration* con la esperanza de resolver el problema iraní ante la OIEA<sup>46</sup>.

Poco tiempo después, el optimismo que produjo la declaración desapareció como consecuencia de la recepción, por parte de Irán, de unas centrifugadoras de tipo avanzado, conocidas como P-2, provenientes de Pakistán. Las preocupaciones aumentaron notablemente después de que Libia decidió divulgar y desmantelar su programa nuclear, revelando una fuerte conexión entre Libia y el mercado negro dirigido por A.Q. Khan, considerado el padre fundador de la bomba nuclear pakistaní, donde adquirieron miles de centrifugadoras P-2<sup>47</sup>. Por otra parte, Irán seguía siendo demasiado lento en proporcionar la información requerida por la OIEA imposibilitando a la Agencia la evaluación plena del programa nuclear del país. Cuando en junio de 2004 la junta de la OIEA se reunió, la información proporcionada por Irán, sobre los orígenes del uranio de bajo y alto enriquecimiento, eran insuficientes para llevar a cabo las investigaciones de la Agencia. Además de que Irán

---

<sup>42</sup> AEOI Organización de Energía Nuclear de Irán.

<sup>43</sup> IAEA. «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran». GOV/2003/75, 10 de noviembre del 2003, p. 4. Disponible en web: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-75.pdf>.

<sup>44</sup> *Ibidem*. Anexo 1, párrafo 25.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>46</sup> El texto completo con las declaraciones oficiales por parte del Movimiento de los Países No Alineados sobre el programa nuclear iraní desde 2002 hasta 2005, se encuentra en el anexo 2 de *Communication Dated 12 September 2005 from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the Agency*. INFCIRC/657, 15 de septiembre del 2005. Disponible en web: [www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infcirc657.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infcirc657.pdf).

<sup>47</sup> «A.Q. Khan & Libya». Weapons of Mass Destruction. <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/libya/khan-libya.htm>.

estaba empeñado en ocultar lo más posible sus compras de centrifugadoras P-2 de proveedores asiáticos y la intención de adquirir otros 4.000 imanes<sup>48</sup>.

En otoño de 2004, hubo más informaciones que acusaban a Teherán de realizar actividades e investigaciones usando las centrifugadoras P-2 en Lavizan-Shian, un barrio cerca de Teherán. Después de que el Instituto para la Ciencia y la Seguridad Internacional (ISIS) publicó algunas imágenes de satélite del área de Lavizan-Shian, mostrando la destrucción de varios laboratorios y edificios<sup>49</sup>, el clima entre la comunidad internacional e Irán empeoró notablemente. En respuesta a estas nuevas informaciones, la OIEA solicitó y recibió el permiso de visitar y tomar muestras ambientales del área mencionada; pero, como declaró más adelante ElBaradei, la destrucción del sitio no mostró prueba de ningún tipo de actividad nuclear<sup>50</sup>. Mientras tanto, la OIEA estaba investigando secretamente el complejo militar de Parchin, en el sureste de Teherán, que podría ser usado para la investigación de armas nucleares. Aunque en un principio le fue denegada la posibilidad de visitar la central, al final Irán permitió un acceso restringido a la Agencia que pudo elegir exclusivamente una de las cuatro áreas de interés y cinco edificios<sup>51</sup>.

A pesar del fracaso del Tehran Joint Declaration y el fuerte interés de EE. UU. en llevar el asunto ante el Consejo de Seguridad, en noviembre 2004 Irán y el E-3 con la ayuda del alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, firmaron al acuerdo Europa-Irán conocido también como el Acuerdo de París. La firma llegó unos días antes de la reunión de la Junta de la OIEA donde se vio la voluntad de Irán de suspender todas las actividades de enriquecimiento y reprocesamiento de uranio<sup>52</sup>. Aun así las negociaciones entre Irán y el E-3 avanzaban lentamente sobre todo por falta de incentivos suficientes, por parte de los europeos, de detener el reinicio de las actividades de enriquecimiento de uranio<sup>53</sup>. La situación cambió dramáticamente con las elecciones de 2005, donde los radicales

---

<sup>48</sup> IAEA. «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran». GOV/2004/34, 1 de junio del 2004, p. 5. Disponible en web: [www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-34.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-34.pdf).

<sup>49</sup> Las imágenes de satélite se obtuvieron inicialmente en agosto 2003 y después en mayo 2004. «ISIS Imagery Brief: Destruction at Iranian Site Raises New Questions About Iran's Nuclear Activities», 17 de junio de 2004. Disponible en web: <http://isis-online.org/isis-reports/detail/isis-imagery-brief-destruction-at-iranian-site-raises-new-questions-about-i/8>.

<sup>50</sup> IAEA. «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran». GOV/2004/83, 15 de noviembre de 2004, p. 22. Disponible en web: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2004-83.pdf>.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> El texto del Acuerdo de París está disponible en web: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/2004/infirc637.pdf>. INFIRC/637 26/11/2004.

<sup>53</sup> «EU-Iran nuclear talks in deadlock». *Agence France-Presse*, 26/05/2005. Disponible en web: <http://www.bangladesh-web.com/view.php?hidRecord=46168>.

vencieron a Khathami dando una bofetada a la política exterior reformista adoptada hasta entonces.

### Ahmadinejad y la renuclearización

El fracaso percibido por parte de la UE de cumplir con los compromisos del Acuerdo de París y la llegada de Mahmoud Ahmadinejad, impulsado mayormente por una nueva forma de nacionalismo iraní y fundamentalmente atado al programa nuclear, impulsaron al gobierno iraní a reanudar el enriquecimiento de uranio en Isfahan.

Durante esta fase, el programa nuclear del país fue fuertemente politizado y ambos Ahmadinejad y el líder supremo Khamenei, utilizaron el tema del nuclear para estigmatizar a los reformistas, acusándoles de liquidar los intereses iraníes. La Junta de la OIEA adoptó de inmediato una resolución exhortando Irán a restablecer la suspensión total de las actividades de enriquecimiento de uranio y reintegrar los sellos puestos por la Agencia y removidos en la central de Isfahan.

A los ojos de los iraníes, ese espíritu conciliador había sido mal interpretado por los europeos que manifestaban cada vez más exigencias. La propuesta iraní al E-3, presentada a la OIEA el 1 de agosto de 2005 afirmaba que: «las relaciones tenían que ser sólidas y de mutuo beneficio; se mantendría bajo control el programa iraní de enriquecimiento de uranio con objeto de prevenir cualquier preocupación en materia de proliferación; se emprenderían unas medidas legislativas y reglamentarias y por último se llevaría a cabo un mayor control<sup>54</sup>». El mismo día el E-3 comunicó su interés en seguir adelante con un cuadro de negociaciones aceptable para los iraníes y la administración Bush, que todavía consideraba el compromiso demasiado conciliador<sup>55</sup>.

En la reunión de la Junta del OIEA en septiembre de 2005, el E-3 propuso un proyecto de resolución con el apoyo de EE. UU., Australia, Japón, Canadá y otros países de ideas afines pidiendo que Irán fuera llevado ante el Consejo de Seguridad de la ONU. Irán por su parte amenazó con su salida del TNP mientras China y Rusia argumentaron que la cuestión nuclear de Irán se

---

<sup>54</sup> IAEA. INFCIRC/648, 1 de agosto del 2005. Comunicación en data 1/8/2005 recibida por la Misión Permanente de la República Islámica de Irán a la Agencia. Disponible en web: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2005/infcirc648.pdf>.

<sup>55</sup> La administración Bush dejó claro durante todas las negociaciones en 2005 y después que no tenía ninguna intención de reconocer el derecho de enriquecimiento de uranio iraní. WEISMAN, Steven R. «Offer by Europe Would Give Iran Nuclear Future», agosto 2005. Disponible en web: <http://www.nytimes.com/2005/08/05/politics/offer-by-europe-would-give-iran-nuclear-future.html>.

podía resolver dentro de la OIEA<sup>56</sup>. Estaba claro que el espíritu de Viena ya no era como antes, especialmente por las divergencias entre algunos miembros de la comunidad internacional. Aun así, la Junta de la Agencia aprobó la resolución 22-1 con 12 abstenciones, recalando que «los múltiples fracasos y violaciones graves de obligaciones por cumplir en el acuerdo como salvaguardias constituyen un incumplimiento según el artículo XII.C» del Estatuto de la OIEA<sup>57</sup>.

En noviembre de 2005, un nuevo acontecimiento surgió respecto a un posible aspecto militar del programa nuclear iraní. Las autoridades iraníes revelaron a la Agencia unos documentos sobre una oferta a Irán, en 1987, por parte de la red A.Q. Khan de componentes de centrifugadoras. Los documentos describían los procedimientos de fundición y reprocesamiento de uranio enriquecido con formas hemisféricas «relacionadas con la fabricación de componentes de armas nucleares<sup>58</sup>».

Cuando en enero de 2006 Irán informó a la OIEA de su decisión de reanudar sus investigaciones nucleares y quitar los precintos que recubrían las centrifugadoras P-1 y todos los demás equipos en Natanz y en las otras centrales, la Agencia no tardó en convocar una cumbre en Viena para proponer un proyecto de resolución para llevar a Irán ante el Consejo de Seguridad de la ONU. El 5 de febrero, la Junta de la OIEA aprobó la resolución 27-3 solicitando a ElBaradei denunciar a Irán al Consejo de Seguridad por incumplimiento del acuerdo de salvaguardias del TNP<sup>59</sup>.

Unos días después de la votación de la Junta de la OIEA, en la que decidía si se debía denunciar a Irán ante el Consejo de Seguridad, el presidente iraní Ahmadinejad en una conferencia que marcaba el 27 aniversario de la República Islámica de 1979 señaló que «hasta ahora la República Islámica ha desarrollado la investigación nuclear en conformidad con el TNP y según las reglas de la OIEA, pero si queréis violar el derecho iraní según estas mismas reglas, deberíais saber que Irán revisará sus políticas<sup>60</sup>». Aunque, Ahmadinejad no tenía la intención de salir de inmediato del TNP, su Administración

---

<sup>56</sup> DELPECH, Thérèse. *Iran and the Bomb: The Abdication of International Responsibility*. New York: Columbia University Press, 2007, pp. 132-133.

<sup>57</sup> «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran». GOV/2005/77. Disponible en web: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2005-77.pdf>.

<sup>58</sup> «Update Brief by the Deputy Director General for Safeguards», 31/01/2006. Disponible en web: <http://fas.org/nuke/guide/iran/nuke/heinonen31012006.pdf>.

<sup>59</sup> «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran», resolución adoptada el 4/2/2006. GOV/2006/14. Disponible en web: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2006-14.pdf>.

<sup>60</sup> KARIMI, Nasser. «Iran threatens to revise nuke policy; IAEA removes gear», 12/2/2006. Disponible en web: <https://news.google.com/newspapers?nid=1298&dat=20060212&id=HQQzAAAIBAJ&sjid=qAgGAAAAIBAJ&pg=6702,3279532&hl=it>.

con las aparentes aprobaciones del jefe supremo Khamenei, tenía decidido que el derecho iraní de enriquecer uranio no se habría realizado a través de negociaciones sino mediante resistencia<sup>61</sup>.

### Resoluciones ONU y firma del Acuerdo JCPOA

En este momento de profundas divisiones, jugaron un papel muy importante una serie de resoluciones ONU, que incluían también sanciones punitivas, y sanciones unilaterales por parte de Europa y EE. UU complicando notablemente la vida diaria de los iraníes.

Desde 2006 el Consejo de Seguridad de la ONU ha adoptado siete resoluciones como parte de un esfuerzo internacional para abordar el programa nuclear iraní. Principalmente en las primeras seis resoluciones el Consejo de Seguridad pedía al país suspender su programa de enriquecimiento de uranio, adoptar unas medidas para crear confianza además de reconsiderar la construcción del reactor de agua pesada<sup>62</sup>. La mayoría de las resoluciones se adoptaron en virtud al capítulo VII<sup>63</sup> de la Carta ONU, resultando jurídicamente vinculantes para Irán y todos los miembros de las Naciones Unidas. Las resoluciones se basaron en un enfoque dual: por un lado llevado a cabo por los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania (conocido como el P5+1) y por otro lado preveía una serie de propuestas para alcanzar un acuerdo. Con la firma del «histórico» acuerdo nuclear entre Irán y el P5+1, el 14 de julio de 2015, el Consejo de Seguridad estableció medidas para levantar las sanciones de las Naciones Unidas dirigidas al programa nuclear iraní.

En junio de 2006 China, Rusia y EE. UU., se unieron a los países del E-3 para ofrecer otra propuesta de «amplias negociaciones» con Irán. Algunos conceptos reflejaban negociaciones previas e incluían lo siguiente: suspensión del programa de enriquecimiento y actividades de reprocesamiento; establecimiento de mecanismo para revisar esta suspensión; reanudación del Protocolo Adicional; disposición de los reactores de agua ligera modernos a través de proyectos conjuntos; suspensión de las discusiones del programa nuclear iraní ante el Consejo de Seguridad y por último, cooperación en varios sectores con EE. UU., y Europa<sup>64</sup>. Se adoptó así la Resolución 1969 a

<sup>61</sup> MOUSAVIAN, Seyed Hossein. *The Iranian Nuclear Crisis: A Memoir*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012, p. 190.

<sup>62</sup> «UN Security Council Presidential Statement on Iran». ACT 26 de marzo del 2006. S/PRST/2006/15. Disponible en web: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF-CF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Iran%20SPRST%202006%2015.pdf>.

<sup>63</sup> Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión (artículos 39-51).

<sup>64</sup> Elements of a proposal to Iran as approved on 1 June 2006 at the meeting in Vienna of China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States

tenor del artículo 40 de la Carta ONU, invitando a los Estados a ejercer vigilancia y prevenir la transferencia de cualquier artículo, material, tecnología que pudiese favorecer el programa de enriquecimiento de misiles balísticos iraní<sup>65</sup>. A esta resolución la siguieron la Resolución 1737, como resultado del incumplimiento por parte de Irán de la primera, y la Resolución 1747, en respuesta al incumplimiento iraní de satisfacer las otras dos resoluciones. Esta última, añadía nuevas medidas invitando a los Estados a ejercer «restricción» además de «vigilancia» relativa a la entrada de individuos en sus territorios<sup>66</sup>.

En marzo de 2008 el P5 se puso de acuerdo para remodelar la propuesta de junio de 2006 para precisar algunos de los beneficios que se ofrecerían a Irán como parte del acuerdo a largo plazo y para demostrar la naturaleza de estos beneficios a la población iraní. Este acuerdo para revisar la propuesta de 2006 coincidió con la adopción de la Resolución 1803 del Consejo de Seguridad que, por primera vez exigió que los Estados previnieran la entrada y el tránsito en su territorio de personas designadas e involucradas en la persecución de las ambiciones nucleares iraníes<sup>67</sup>. Por su parte Irán presentó su enmienda que se evaluó en Ginebra en julio de 2008, donde acudieron los representantes del grupo de los seis y por primera vez los EE. UU. Las propuestas de Irán y del P5+1 pedían cooperación política, económica y de seguridad pero el texto iraní no se refirió en ningún momento a las medidas que Teherán adoptaría en su programa nuclear.

Con la elección de Obama, la nueva Administración de EE. UU., invitó a Teherán en abril de 2009 a establecer nuevas negociaciones. En junio del mismo año Irán anunció a la OIEA su intención de solicitar ayuda para recargar el Tehran Research Reactor (TRR); por su parte, EE. UU., propuso que para un suministro de 120 kg de combustible los iraníes tenían que enviar un 4% de uranio enriquecido. Algunos políticos iraníes no estaban de acuerdo con esta propuesta y en 2010, Brasil y Turquía llevaron a cabo una iniciativa diplomática de intercambio de combustible para el TRR. En junio 2010 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1929 que pretendía la detención del programa nuclear iraní y de todas las actividades relacionadas con el desarrollo de armas nucleares además de incluir sanciones financieras<sup>68</sup>.

---

of America and the European Union. S202/06. Disponible en web: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/reports/90569.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/90569.pdf).

<sup>65</sup> S/RES/1969 (2011). Disponible en web: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/TL%20SRES%201969.pdf>.

<sup>66</sup> S/RES/1747 (2007). Disponible en web: [https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1747-2007.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1747-2007.pdf).

<sup>67</sup> S/RES/1803 (2008). Disponible en web: [https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1803-2008.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1803-2008.pdf).

<sup>68</sup> S/RES/1929 (2010). Disponible en web: [https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1929-2010.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf).

En 2012, en Estambul, se reunió el P5+1 e Irán con la intención de renovar las negociaciones diplomáticas seguidas por otras rondas de conversaciones en Bagdad y en Moscú. Las propuestas que se discutieron fueron esencialmente dos: una por parte de Irán y la otra por parte del grupo de los seis con el interés primordial de fortalecer la cooperación en los intereses mutuos, mejorar la confianza así como las medidas de transparencia. Pero será solo con la elección de Hassan Rouhani, como presidente de Irán, que las cosas cambiarán radicalmente llevando el país a la firma del Plan de Acción Conjunto y Completo –conocido como JCPOA– el 14 de julio de 2015, y a una reconciliación de Irán con la comunidad internacional con respeto a su programa nuclear. De esta manera se adoptó por unanimidad, el 20 de julio de 2015, la Resolución 2231 que sienta las bases para el Consejo de Seguridad para levantar las sanciones nucleares contra Irán, desde el momento que Teherán complete las principales medidas para limitar sus actividades nucleares<sup>69</sup>.

## Conclusiones

La firma del acuerdo bloquea todas las posibles vías a través de las cuales Irán podría acceder al material fisible necesario para la construcción de una bomba además de incrementar en la próxima década el denominado *breakout time*<sup>70</sup>, desde los 2-3 meses a los 12 meses, maximizando el tiempo de advertencia en el caso en que Irán decida desarrollar armas nucleares. A cambio de su empeño, Irán podrá seguir adelante con su investigación y actividades de desarrollo testando nuevas centrifugadoras «de un modo que no acumule uranio enriquecido<sup>71</sup>».

Aunque la firma del JCPOA constituye un acuerdo histórico, se trata exclusivamente de la fase inicial de un largo proceso destinado a la implementación del acuerdo. Sin embargo, la plena aplicación del JCPOA «contribuirá positivamente a la paz y a la seguridad internacional»<sup>72</sup>, ofreciendo una buena base para las relaciones diplomáticas entre Occidente e Irán más allá de la cuestión nuclear, sobre todo con respecto a las recientes inquietudes en Oriente Medio.

Finalmente, el acuerdo podría proporcionar una oportunidad para Irán y las seis potencias de alcanzar respectivamente sus objetivos, por un lado Irán

<sup>69</sup> Resolution 2231. Disponible en web: <http://www.un.org/en/sc/2231/>.

<sup>70</sup> «Iran nuclear deal: Key details». *BBC*, 16 de enero del 2016. Disponible en web: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-33521655>.

<sup>71</sup> FLEITZ, Fred. «Obama's Iran Deal Is the Opposite of What He Promised the American People». 14 de julio del 2015. Disponible en web: <http://www.nationalreview.com/article/421191/iran-deal-nuclear-agreement-obama-betrayal>.

<sup>72</sup> Declaración conjunta de la alta representante de la UE Federica Mogherini y el ministro de Exteriores iraní Javad Zarif, 14 julio 2015, Bruselas.

## Orígenes, desarrollo y cambios en el programa nuclear...

seguiría adelante con su programa nuclear para fines civiles, por el otro el P5+1 aseguraría el carácter únicamente pacífico del programa nuclear iraní, a pesar de los recientes acontecimientos en el programa de misiles de Teherán que parece haber causado serias inquietudes en la comunidad internacional.



## Capítulo tercero

### Las repercusiones internas en Irán tras la firma del acuerdo con el grupo P5+1

José Ignacio Castro Torres

#### Resumen

Las conversaciones entre Irán y el Grupo P5+1 han llevado a que el día de la implantación del acuerdo se haya producido al principio del año 2016. Ello ha repercutido en el interior de Irán, reforzando la estructura de su régimen. Las negociaciones han permitido que en el interior del Estado se hayan producido medidas represoras sin que haya existido una fuerte repercusión, reduciendo las posibilidades de los grupos opositores y de las minorías étnicas. En el ámbito político el líder Khamenei ha conseguido que los conservadores pragmáticos se afiancen el poder. Desde el punto de vista económico, existe una fuerte tendencia hacia la recuperación. Socialmente, a la población se abre la esperanza de un futuro mejor.

#### Palabras clave

Conversaciones nucleares, política interior, economía, disidencia, bienestar social.

**Abstract**

*Talks between Iran and P5+1 Group have led to an agreement's implementation day at the beginning of 2016. This issue has repercussions inside Iran, reinforcing its regimen's structure. Talks have allow repressive measures inside the state, without a strong repercussion, reducing in this way chances for opposition groups and ethnic minorities. Regarding political environment, Leader Khomeini has achieved pragmatic conservatives establish themselves in power. From the economic point of view, there is a strong trend towards recovery. Socially, a better future is opened to the population.*

**Keywords**

*Nuclear Talks, home policy, economy, dissidence, social welfare.*

### Los efectos del acuerdo sobre la sociedad iraní

Merece la pena hacer una recapitulación previa de la estructura que posee la sociedad en el interior de Irán para poder realizar un análisis de cómo ha repercutido en esta la firma del acuerdo con el Grupo P5+1 en materia nuclear.

La estructura social del estado iraní es muy compleja y posee unas dinámicas que le dan un carácter particular, que a veces es difícil interpretar desde los puntos de vista occidentales. Cuando se produce un acontecimiento del cariz que tiene la firma del acuerdo nuclear, las repercusiones hacen que las relaciones entre los actores internos sean modificadas por nuevos comportamientos.

La población total que posee un estado es una fuente de poder latente que, junto al potencial económico, tiene la capacidad de transformarse en poder militar<sup>1</sup>. Por tanto un estado con una gran población tiene la posibilidad de utilizar esta en su beneficio como fuente de riqueza y poder. Si la población es mayor en relación con el entorno regional en el que se encuentra, constituye un factor que puede orientar a un estado hacia su expansión.

La población iraní es de unos 81 millones de habitantes, con una edad media de 28,6 años y un índice de crecimiento del 1,22 por ciento, el cual se ha venido reduciendo hasta las cifras actuales desde los años posteriores a la revolución. La cifra en si es verdaderamente significativa si se la compara con el resto de los países del Oriente Medio, de los que excluyendo Turquía, poseen todos juntos la mitad de población de la que tiene Irán<sup>2</sup>.

### La estructuración de la sociedad iraní

La relación entre población rural y urbana en Irán es muy dispar en comparación con su entorno. Casi el 70 por ciento de los habitantes de Irán viven en ciudades, siendo las más relevantes Teherán, con 7,1 millones, Mashhad, con 2,6 millones, Esfahan, con 1,7 millones, Karaj con 1,5 millones y Tabriz con 1,5 millones<sup>3</sup>.

Estos datos son especialmente significativos, ya que el elevado porcentaje de población urbana permite el tránsito de ideas con una mayor facilidad que en las áreas rurales. En los entornos urbanos se puede realizar el proselitismo con una mayor facilidad y la información puede diseminarse con una rapidez inusitada, teniendo en cuenta el auge tecnológico en que se vive actualmente.

<sup>1</sup> MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2001, p. 144.

<sup>2</sup> CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, CIA. *The World Factbook*. 2014, Jun. Obtenido de [www.cia.gov](http://www.cia.gov): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mr.html>.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

La estructura social iraní tiene un fuerte sentido del clasismo, que ha trascendido en el régimen revolucionario. Para los iraníes existen tres clases sociales principales, estando en el primer estadio aquellos considerados como prósperos, denominación con connotaciones peyorativas por parte de las otras clases. Muchos de estos han sido herederos de los grandes comerciantes tradicionales, a los que se han sumado las familias de los clérigos más significativos. Otro segmento de la población lo constituye la clase media, formada principalmente por comerciantes, funcionarios intermedios, dueños de tiendas y mano de obra cualificada. Además, el proceso de urbanización y modernización creó una nueva división en los trabajadores por sectores de producción de acuerdo con sus capacidades, principalmente en las áreas de los hidrocarburos, construcción, transporte y manufacturas. Los más desfavorecidos forman el grupo de los *mostazafin* o necesitados, constituidos por la gran masa laboral de la ciudad y el campo, a la que se suman trabajadores de servicio doméstico u otros servicios de carácter personal. Aunque no existen datos fidedignos, la población necesitada se podría elevar a un cuarenta o cincuenta por ciento del total, constituyendo dos grupos compuestos por los relativamente pobres, que reciben un escaso salario regular y los extremadamente pobres, con verdaderas necesidades para atender a sus requerimientos alimenticios y domésticos<sup>4</sup>.

El régimen iraní, capaz de controlar las minorías periféricas y el campesinado, es consciente de la situación precaria de los habitantes de los suburbios de las grandes ciudades. Teniendo en cuenta el alto porcentaje de población urbana de Irán y el gran número de *mostazafin* existente, esta situación podría constituir un caldo de cultivo para el malestar social y la disidencia. Sin embargo, el régimen busca mantener a la población desfavorecida en una situación de dependencia y agradecimiento, mediante el empleo de subsidios sobre los productos de primera necesidad y la vivienda, al tiempo que proporciona oportunidades para obtener un empleo. Dentro de las posibilidades de ocupación se incluye el acceso y la posible promoción en las milicias *Basij*, que vigilan las normas de comportamiento social de los súbditos iraníes. Dentro de las milicias, sus miembros, principalmente los más jóvenes, son sometidos a un adoctrinamiento que asegura su lealtad a los principios del régimen al tiempo que les mantiene alejados de toda posible contaminación ideológica proveniente de grupos opositores como el «Movimiento Verde»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> CURTIS, G., HOOGLUND, E. *Iran. A Country Study*. Fifth Edition. Washington D.C.: Federal Research Division. Library of Congress, 2008, pp. 103-107.

<sup>5</sup> FRANKLIN, L. «How to Think About Iran». 2014. Obtenido de <http://www.gatestoneinstitute.org/4221/how-to-think-about-iran>. El *Movimiento Verde* o *Jombesh-e Sahz* se podría considerar como una ideología de carácter liberal que incluye a jóvenes, mujeres, minorías étnicas, sindicatos y algunos soldados del ejército regular. Aunque los grupos que lo integran son heterogéneos, todos ellos tienen en común el respeto de los derechos civiles y la aspiración a unas elecciones libres.

Al igual que en otros conflictos sociales, la aparición del ciberespacio como medio de comunicación ha trascendido en la sociedad iraní, aunque de una manera especial debido a su extensión y profusión. De este modo se ha creado el llamado fenómeno del Weblogistán, como un espacio de interconectividad global con accesibilidad muy alta y en constante expansión. El fenómeno se ha constituido en una revolución en el campo de la transmisión de información dentro y fuera del Estado, en el que se está desarrollando una lucha en el campo ideológico entre los movimientos sociales y políticos de la oposición y las autoridades religiosas, que apoyándose en las nuevas comunicaciones no presentan una postura monolítica sobre la interpretación del chiismo en Irán, poniéndose de manifiesto las complejidades y contrariedades internas iraníes<sup>6</sup>.

Embebida en este controvertido entorno se halla el grueso de la población iraní sometida al fervor religioso que, desde la caída del régimen de Saddam Hussein en 2003, puede peregrinar a las tumbas de los profetas Alí y Hussein en las ciudades santas iraquíes de Nayaf y Kerbala o a otros lugares de culto local, como la ciudad de Qom donde se halla la tumba de Fátima Masumeh, hija del Imán Reza<sup>7</sup>. Esta tradición se ha potenciado con el culto a los llamados mártires de la guerra con Irak, que se reproduce en un ritual semanal en la que los familiares acuden a pasar el día en los camposantos. Por otra parte, un sector de la juventud se decanta por posturas más hedonistas, buscando los lugares donde no se encuentren con los vigilantes de la moral islámica, en una tradición aún más consolidada desde los tiempos ancestrales de los poetas persas Rumi, Hafez, Omar Khayam y Saadi<sup>8</sup>.

En medio de este pulso entre disidencia y clientelismo, así como fervor y hedonismo, la firma del acuerdo nuclear constituyó un alivio sobre la tensión social que se vive principalmente en los suburbios de las ciudades iraníes. A primeros del año 2016 el portavoz del gobierno iraní, Mohammad-Baqer Nobakht, anunció un incremento del 23 por ciento en los salarios de los empleados gubernamentales y un aumento de las pensiones en un ocho por ciento. Otro de los anuncios de importancia trascendental fue que el Gobierno no iba a incrementar los precios de los hidrocarburos, que constituyen el principal elemento del programa de subsidios. Probablemente la serie de medidas populistas anunciadas por las autoridades iraníes se produjeron como uno de los principales pasos en la decantación de la población hacia las posturas oficiales<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> HENDELMAN-BAAVUR, L. «Promises and perils of Weblogistan: Online personal journals and the Islamic Republic of Iran». *The Middle East Review of International Affairs*, n.º 11, vol. 2. Herzliya: Rubin Center, 2007, pp. 77-93.

<sup>7</sup> HOURCADE, B. *Le Géopolitique de l'Iran*. París: Armand Colin, 2010, p. 53.

<sup>8</sup> ESPINOSA, Á. «Un país con dos almas». *Política Exterior*. Madrid: Instituto de Política Exterior, 2009, pp. 105-112.

<sup>9</sup> JANES «Despite sanctions relief, Iran's high operational risks are likely to impede major foreign investment inflow in one-year Outlook», 2016. Disponible en web: <https://janes.ihs>.

Una característica trascendente del pueblo persa es el mantenimiento de su propia cultura, apoyada sobre la base de su lenguaje y religión, que se ha conservado a través de los tiempos, incluso durante la época de la dominación árabe. Esta «idea de Irán» constituye un polo de atracción civilizadora absorbiendo a otros pueblos y lenguas hacia sí, lo que ha conseguido que muchas de las civilizaciones que le rodean sean variantes de la civilización persa, o al menos estén fuertemente influenciadas por esta<sup>10</sup>.

El concepto de unidad y significancia cultural que posee Irán desde los tiempos ancestrales ha trascendido en la actualidad, lo que lleva a explicar que se haya trazado un camino de resistencia contra los valores occidentales a la par que contra la influencia árabe<sup>11</sup>. Este concepto de «imperio de la mente» que en su día definiera Winston Churchill es perfectamente aplicable a Irán, que intenta mantener sus valores dentro de un contexto diferenciador<sup>12</sup>.

También es destacable la férrea autoprotección del régimen desde el interior, mediante un mecanismo de control y terror, que no permite la evolución hacia posturas más abiertas fuera del encorsetado margen de libertades que se permite. Cualquier intento de apertura social o política ha sido duramente reprimido por las autoridades o por las milicias, hecho aún de peor trascendencia, ya que el fanatismo ha conducido en ocasiones a la aplicación de medidas desproporcionadas del empleo de la fuerza.

Si bien los ejemplos de represión más significativos fueron los siguientes a las elecciones presidenciales de 2009 o los que sucedieron tras el movimiento verde de 2011, lo cierto es que las negociaciones nucleares se han aprovechado en el interior de Irán para reprimir los movimientos disidentes sin que se hayan producido reacciones internacionales dignas de mención. En este sentido es de destacar el fuerte incremento actual en las penas de muerte, un cincuenta por ciento más elevadas que durante el anterior mandato del presidente Ahmadinejad<sup>13</sup>.

---

com/Janes/Display/1761641?E-Mail=TRUE&utm\_source=MAINSEARCH&utm\_medium=email&utm\_term=clickfull&utm\_content=190168&utm\_campaign=160202.

<sup>10</sup> KAPLAN R. D. *The Revenge of Geography*. New York: Random House, 2012, pp. 269-270.

<sup>11</sup> Según Michael Axworthy la especificidad de la cultura iraní se puso de manifiesto tras los atentados del 11-S en EE. UU., que fueron condenados por las autoridades y lamentados por el pueblo iraní, que se manifestó en solidaridad con las víctimas en las principales ciudades, al contrario del sentir popular que mostraron otros habitantes de la zona de Oriente Medio.

<sup>12</sup> AXWORTHY, M. *A History of Iran: Empire of the Mind*. New York: Basic Books, 2010. pp. 283-284.

<sup>13</sup> VEINTHALL, B. «Analysis: To confront Iran's jingoism and domestic repression, change its regime». *The Jerusalem Post*. 3 de agosto del 2015. Disponible en web: <http://www.jpost.com/Middle-East/Analysis-To-confront-Irans-jingoism-and-domestic-repression-change-its-regime-395443>.

De esta aproximación a la sociedad iraní se puede deducir la estratificación del poder en las clases sociales, en las que las élites dirigentes ocupan los puestos de mayor bienestar. Sin embargo, el sistema social tiende a la consolidación, ya que establece una gran masa poblacional anclada en el culto religioso, que se ha vinculado intrínsecamente con la cultura de la honra y respeto a los cientos de miles de víctimas de la guerra con Irak, a las que se relaciona con un gran sector de la población, que perdieron sus familiares en dicha contienda.

Otro hecho significativo es el apaciguamiento de los sectores más desfavorecidos de la población mediante el empleo de medidas de apoyo económico, como los subsidios o ayudas a la vivienda, al tiempo que se ofrecen posibilidades de futuro a aquellos jóvenes que se comprometan con el régimen. La firma del acuerdo nuclear ha permitido abrir un horizonte de esperanza a los menos favorecidos, al tiempo que ha proporcionado a las élites dirigentes un reforzamiento de los apoyos que poseen.

Un hecho contrastado es la existencia de una oposición social y política extremadamente atomizada, que si bien tiene finalidades comunes no parece estar lo suficientemente coordinada para realizar acciones sincronizadas en tiempo y espacio contra una estructura de poder muy consolidada, aunque presente determinadas fisuras.

De este modo se aprecian tendencias políticas aperturistas en paralelo con tendencias sociales feministas o movimientos de juventud, todos ellos desconectados por la estratificación social de la vida iraní. Igualmente se aprecia un vacío reivindicativo de la clase trabajadora, ya que no se encuentran apenas referencias sobre la actividad de los sindicatos, que no han tenido una tradición de independencia a lo largo del devenir de la sociedad iraní. De este modo se entiende la falta de afiliación, unida a la represión de cualquier conato de intento de sindicalismo.

Sin embargo, parece vislumbrarse con más intensidad que en otras sociedades la transmisión de la información a través de las comunicaciones de internet, constituyéndose un nuevo espacio de relación dentro y fuera del territorio iraní, en el que el conocimiento de la realidad se pone más de manifiesto que a través de los tradicionales medios de comunicación de masas, supervisados hasta ahora por las autoridades estatales.

### *La mentalidad negociadora en la cultura iraní*

Una característica importante en la firma del acuerdo nuclear con el Grupo P5+1, es la capacidad negociadora en la cultura iraní, que no se corresponde con el modo de razonar del mundo árabe ni del pensamiento occidental.

Hay gran cantidad de hechos que han configurado de manera especial la mentalidad del pueblo iraní, aunque de esta mentalidad se puede destacar el res-

peto por el poder incluso cuando este se mantenga sobre la crueldad, hecho que refuerza el papel de un líder carismático. Lo que no respeta el pensamiento iraní es la debilidad, que en el poder de un líder se identifica con un cambio de régimen o en una negociación en una falsa interpretación de un signo de buena voluntad o de compromiso, que puede ser entendido como que la parte con la que se trata es apocada y se doblega durante el proceso negociador<sup>14</sup>.

De este modo, el compromiso se ve como un símbolo de sumisión y debilidad, lo que se considera una vergüenza para el que lo acata. Por el contrario, aquel que impone la aceptación de un acuerdo es visto como un personaje fuerte y honorable, que incrementa este honor a medida que consigue doblegar las voluntades de aquellos con los que trata<sup>15</sup>.

Por ello, las autoridades iraníes mostraron hacia la opinión pública una imagen de victoria tras el acuerdo nuclear, en el que se conseguiría el levantamiento de las sanciones de la ONU y el alivio de las sanciones estadounidenses y europeas, se conservarían las instalaciones nucleares en las que se continuarían las actividades de enriquecimiento de uranio y se anularía el embargo armamentístico, siendo sustituido por otro tipo de restricciones. Adicionalmente, los capitales y activos iraníes congelados volverían a operar en el mercado financiero y un total de 800 entidades y personas recobrarían la capacidad de comerciar<sup>16</sup>.

Además, un negociador iraní no suele expresar en público lo que tiene en mente, ya que se lo reserva para sí mismo. Este es el concepto de *ketman*, o *taquilleh* en el mundo árabe, en el que la disimulación o el engaño no estarían mal vistos, sino que serían parte del arte de la negociación y se interpretaría como una forma de autopreservación o protección. Dentro de este contexto, en un proceso negociador se emplea con profusión la retórica inteligente o *zeroengi*, que mediante el dominio del lenguaje pueden confundir a su interlocutor en un ambiente de empatía, pero en el que no existe el respaldo de la toma de decisiones<sup>17</sup>.

De acuerdo con una aproximación iraní, una negociación se encontraría llena de riesgos al tiempo que entrañaría oportunidades en todo momento. De este modo se comprende que cuando se trata un tema y se considera ya cerrado se vuelva a retomar buscando renegociaciones sobre lo ya acordado para forzar mejores condiciones. Aunque desde el punto de vista occidental esto se traduce en una ruptura de algo ya pactado, para un negociador iraní

---

<sup>14</sup> RHODE, H. «The Sources of Iranian Negotiating Behavior». *JCPA Strategic Perspectives*. Jerusalem Ctr Public Affairs, 2010, pp. 5-9.

<sup>15</sup> BAR, S. *Iran: cultural values, self images and negotiation behavior*. Institute for Policy and Strategy. Herzliya: The Lauder School of Government, Diplomacy and Strategy IDC, 2004, pp. 27, 28 y 45.

<sup>16</sup> Iran Press TV. «Iran, P5+1 make diplomatic breakthrough in nuclear», 14 de Julio del 2015. Disponible en web: talks <http://www.presstv.ir/Detail/2015/07/14/420151/Iran-P51-JCPOA-Vienna>.

<sup>17</sup> BAR, S. *Op. cit.* 2004, p.12 y RHODE, H. *Op. cit.* 2010, pp. 28-29.

puede traducirse en aparentar una buena impresión ante sus superiores o en la arraigada creencia victimista de que está siendo estafado por los occidentales, por lo que tiene que buscar un resultado mejor al acordado<sup>18</sup>.

Por este motivo se puede comprender que tras la firma del acuerdo se hayan producido opciones alternativas que no parecen ir en línea con lo pactado. Mientras que los informes provenientes del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) son hasta el momento positivos, uno de los principales escollos al levantamiento de las sanciones lo ha constituido la continuación del programa de misiles iraní. El Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica o *Pashdaran* ha realizado varios lanzamientos de misiles, al tiempo que las autoridades iraníes los han desvinculado del acuerdo nuclear<sup>19</sup>.

Es más que probable, que tras la firma del acuerdo, Irán continúe empleando herramientas de negociación para obtener nuevas posiciones de ventaja. Quizás sea todavía demasiado pronto, pero es posible que cuando se produzca un significativo levantamiento de las sanciones, el propio acuerdo nuclear pueda ser reinterpretado.

Sobre esta base de pensamiento, se puede entender que las tácticas de una negociación llevada en el estilo iraní se basen en la prolongación de las discusiones, de tal modo que se pueda desviar el tema a tratar hacia otros que no eran el centro inicial de las conversaciones. Igualmente este estilo tiende a culpabilizar a sus interlocutores, de tal forma que le lleve a considerar que nunca es suficiente el resultado obtenido, por lo que no se tiende a considerar una estrategia en la que ambas partes de la negociación puedan ganar. También el carácter iraní tiende a buscar interconexiones donde es posible que no las haya, buscando constantemente las posibles repercusiones en otros aspectos del tema que se esté tratando.

Otro matiz a observar es el que una negociación siempre comienza desde cero, sin tener en cuenta otros acuerdos previos, lo que produce que un tema de larga duración tenga que renegociarse constantemente, perdiéndose los antecedentes de este<sup>20</sup>.

### *Los problemas de las minorías periféricas*

Otro hecho característico de la población iraní es su heterogeneidad étnica y su distribución geográfica. Los persas son poco más de la mitad en relación

<sup>18</sup> GREEN, J. D., WEHREY, F. *Understanding Iran*. Santa Monica CA: Rand Corporation, 2009, pp. 40-43.

<sup>19</sup> SHARAFEDIN, B., CHIACU, D. «Iran fires ballistic missiles, U.S. hints at diplomatic response». 3 de marzo del 2016. Disponible en web: <http://www.reuters.com/article/us-iran-missiles-idUSKCN0WA0UY>.

<sup>20</sup> CONNELL, M. «Iranian Negotiating Strategies». 19 de abril del 2006. Disponible en web: <https://www.cna.org/news/events/2006-04-19>.

con el resto de grupos que engloba el territorio del Estado, mientras que los azeríes constituyen la cuarta parte y existen otras minorías significativas como los gilaki y mazandarani, kurdos, árabes, baluchis y turkmenos<sup>21</sup>.

Sin embargo, en contraste con su diversidad étnica, los pueblos iraníes son relativamente homogéneos en cuanto a creencias religiosas, ya que casi el noventa por ciento de la población es de religión chiita, coincidiendo las minorías étnicas más dispares con las áreas de creencia sunita, como pueden ser las poblaciones kurdas, baluchis y turkmenas<sup>22</sup>.

Aunque los sucesivos regímenes iraníes han ejercido influencias represivas sobre las minorías periféricas, siempre han existido movimientos tendentes a reclamar las identidades culturales de estos pueblos, que poseen igualmente grandes comunidades fuera del territorio del Estado.

El caso de los kurdos que viven en Irán ha sido especialmente paradigmático en relación con las poblaciones kurdas del otro lado de la frontera. Mientras que la actuación de los kurdos sirios e iraquíes que combaten al Daesh o Estado Islámico (EI) ha tenido una fuerte repercusión mediática, la represión gubernamental contra los kurdos iraníes aglutinados sobre el Partido de la Vida Libre del Kurdistán (PJAK) no ha sido prácticamente divulgada. Las manifestaciones en la ciudad de Mahabad han sido duramente sofocadas y las Fuerzas Armadas iraníes han realizado diversos ataques contra las posiciones que el PJAK mantiene en las montañas de Qandil, en el área limítrofe entre Irán e Irak<sup>23</sup>.

La situación que se vive en Irak y Siria pudo haber sido utilizada por los kurdos iraníes para reavivar sus sentimientos antigubernamentales. Sin embargo, la falta de apoyos exteriores provocó que la a priori debilidad iraní por la sobre-extensión de esfuerzos fuera de sus fronteras, no pudiera ser aprovechada en el interior por el PJAK<sup>24</sup>.

Sin embargo, la actuación de Irán con respecto de los kurdos iraquíes ha sido trascendental para separar las comunidades kurdas a ambos lados de la frontera. Tras la firma del acuerdo nuclear en 2015 Rouhani visitó la ciudad kurda iraní de Sanandaj donde declararía que Irán protegería Erbil y Bagdad en la misma forma que protegería el Kurdistán iraní. De esta forma Irán aprovechó

---

<sup>21</sup> CIA. *Op. cit.*, 2014.

<sup>22</sup> REZAEI, S., HOMAYOUNIB, B. «Backgrounds of Divergence and Obstacles of Convergence of Ethnic Minorities in Iran from Constitutionalism to the Present». *Reef Resources Assessment and Management Technical Paper*. Vol. 40. New Caledonia: Noumea, 2014.

<sup>23</sup> ZAMAN A. «Iran's Kurds rise up as their leaders remain divided». *Al Monitor*. 2015. Disponible en web: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/05/iran-turkey-syria-kurds-iranian-kurds-rise-up.html#>.

<sup>24</sup> SPYER, J. «Behind the lines: A tremor is felt in iranian kurdistan». *The Jerusalem Post*. 14 de mayo del 2015. Disponible en web: <http://www.jpost.com/Opinion/Behind-the-lines-A-tremor-is-felt-in-Iranian-Kurdistan-403135>.

con maestría la ofensiva del *Daesh* para respaldar a los kurdos iraquíes e infiltrarse en sus estructuras, con el apoyo sobre el terreno y el suministro de armas que les proporcionó el general Qassem Soleimani, jefe de la «Fuerza Qods», unidad de élite de los *Pashdaran*<sup>25</sup>. A cambio, la comunidad kurda iraní quedaba desvinculada del tradicional respaldo del otro lado de la frontera y casi a merced de las fuerzas de seguridad iraníes. Es paradójico observar que no ha habido potencias extranjeras que hayan reaccionado a esta situación, lo que muy posiblemente apunte hacia una postura occidental de no injerencia a cambio de una finalización con acuerdo de las negociaciones nucleares.

Existen otras comunidades que han planteado problemas a la unidad territorial de Irán, pero no han constituido una oposición tan importante como pudieran haber realizados los kurdos. Otra de las regiones de conflicto endémico ha sido el Sistán-Baluchistán, en la zona limítrofe con la región baluchi de Pakistán. En esta zona ha operado tradicionalmente el grupo *Jondollah* o Soldados de Dios, pero el arresto y ejecución de su líder en 2010 debilitó a este grupo, siendo su heredero el grupo *Jaish al Adl* o Ejército de la Justicia, que a partir de 2013 ha repuntado en sus actuaciones violentas<sup>26</sup>.

Igualmente la población árabe del Khuzestán se encuentra reprimida por su frustración al ver sus tierras deprimidas en una de las regiones más ricas del Estado, por sus reservas de hidrocarburos y agua. A pesar de las raíces árabes de la población esta es mayoritariamente chiita, lo que constituye un vínculo de apoyo a Irán. Los oleoductos que conducen a la refinería de Abadán son una fuente de preocupación para el Gobierno iraní, que ha confiado parte de su seguridad a tribus afines, principalmente a los mayoritarios ahwazíes, aunque no se tiene la certeza de su lealtad al régimen. En la región operan grupos insurgentes como el Movimiento de Liberación Nacional de Ahwaz o Resistencia Árabe para la Liberación de Ahwaz<sup>27</sup>.

Sin embargo, la firma del acuerdo nuclear ha hecho que Irán redoble sus esfuerzos en esta región, ya que sus reservas energéticas serán las que posiblemente contribuyan en una gran medida al desarrollo de la economía iraní tras el levantamiento de las sanciones, esperando una producción de 500.000 barriles de petróleo por día. Por este motivo las autoridades iraníes han identificado los puntos fuertes y débiles de la región, en orden de consolidar los primeros y reforzar los segundos<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> BERMAN, L. «The Iranian Penetration of Iraqi Kurdistan». *Jerusalem Center for Public Affairs*. 2016. Disponible en web: <http://jcpa.org/article/the-iranian-penetration-of-iraqi-kurdistan/>.

<sup>26</sup> ESFANDIARI, G. «Violence Returns To Iran's Sistan-Baluchistan Province». *Radio Free Europe*. 7 de noviembre del 2014. Disponible en web: <http://www.rferl.org/content/violence-sistan-baluchistan/25161200.html>.

<sup>27</sup> BRADLEY, J. R. «Iran's ethnic tinderbox». *The Washington Quarterly*, n.º 30, vol. 1. Elliott School of International Affairs. George Washington University, 2007, pp. 181-190.

<sup>28</sup> Iran Press TV. «Iran says ready to raise post-sanctions oil output». 1 de enero del 2016. Disponible en web: <http://www.presstv.ir/Detail/2016/01/09/445089/Iran-NISOC-Kouti-OPEC>.

A la vista de los hechos, una de las principales consecuencias que el acuerdo nuclear ha traído consigo es el reforzamiento de Irán como nación-estado a pesar de la existencia de minorías étnicas. Al núcleo persa-azerí se suman diversas poblaciones periféricas, siendo las que han presentado mayores problemas la baluchi, la ahwazi y la kurda. Las dos primeras no han sido un gran impedimento a la tendencia integradora del núcleo estatal, ya que no han poseído tradicionalmente la suficiente capacidad para poner en una seria dificultad a las autoridades iraníes.

Sin embargo, la población kurda ha presentado serios reveses históricos a la integración del estado iraní. A pesar de ello, la baza iraní tras la firma del acuerdo ha sido jugada con una gran maestría, consiguiendo la separación de las poblaciones kurdas de ambos lados de la frontera que divide Irán e Irak, con el consentimiento implícito de las potencias implicadas. De este modo la población kurda de Irán ha quedado abandonada a su suerte, carente de apoyos exteriores y abocados a la integración con el resto de los pueblos que componen la unidad del Estado iraní.

### **El impacto de la firma del acuerdo en la política interior**

La vida política iraní se enmarca en una estructura que la configura especialmente, debido a su carácter de república islámica, en la que la religión se encuentra presente en todos los ámbitos de la vida.

Si bien la revolución se encargó de depurar los grupos no afines a ella, dentro del espíritu de esta existen diversas tendencias. Igualmente fuera de la estructura revolucionaria existen diversos movimientos de oposición, con diferentes niveles de permisividad y clandestinidad.

El sistema político iraní se basa en los escritos del Ayatollah Khomeini que en su libro *Velayat-e Faqeeh*, sostiene que la autoridad suprema del Estado debe recaer en las manos de uno de sus clérigos<sup>29</sup>. El planteamiento del libro es que el cuerpo legislativo que debe regir en el Estado emana de Dios, por lo que la ley se identifica con la *Shariah* o Ley Islámica.

### ***El rígido sistema de la política iraní***

Sobre la base constitucional se establece la estructura del sistema político iraní, cuya cúspide está constituida por el líder supremo, quien posee una

---

<sup>29</sup> En *El Gobierno del Legislador* existe un fuerte contraste con las teorías occidentales, arraigadas en la Ilustración, en las que existe un «contrato social» entre el individuo y la sociedad para la convivencia. Para Khomeini es inconcebible que se produzca una separación entre la religión y la política y de hecho hace énfasis en este punto, resaltando que dicha distinción es consecuencia de la «propaganda diabólica del imperialismo» en la que los nuevos clérigos, pensadores musulmanes y estudiantes no deben caer.

amplia autoridad en la determinación y seguimiento de las políticas generales del Estado. En cuanto a su relación con otros órganos de poder, tiene la potestad de nombrar al Consejo de Guardianes y a la cabeza de la judicatura. Después del fallecimiento de Khomeini este puesto fue ocupado por Khomeini, quien no poseía el carisma ni el rango clerical del anterior, pero que ha sabido controlar la Asamblea de Expertos, que tiene la potestad de elegir al líder<sup>30</sup>.

La Asamblea de Expertos es un grupo de 86 clérigos que tienen la responsabilidad de elegir o de reemplazar al líder en caso de que fuese necesario, ya fuese por fallecimiento, incapacidad o falta de idoneidad<sup>31</sup>. La Asamblea se elige cada ocho años, mediante cuota proporcional según el número de habitantes de cada provincia, aunque el Consejo de Guardianes puede vetar las candidaturas. Además el líder tiene igualmente la autoridad de nombrar, aceptar la dimisión o cesar a los miembros de la Asamblea<sup>32</sup>.

Esto en cierto modo pone en tela de juicio la naturaleza aparentemente democrática de la Asamblea<sup>33</sup>.

El Consejo de Guardianes es un grupo de doce juristas, elegidos cada seis años. La mitad de sus miembros son elegidos por el líder y el Parlamento o Majlis elige la otra mitad, basándose en las recomendaciones del Poder Judicial y la aprobación del Parlamento. La misión del Consejo es evaluar la concurrencia de la ley islámica con las disposiciones que adopte el Majlis. Una vez realizada la evaluación, el Consejo puede aceptar la ley o devolverla al Majlis para su modificación.

El presidente es la autoridad superior de la rama ejecutiva y es elegido por sufragio universal cada cuatro años con un límite de dos mandatos<sup>34</sup>. Sin embargo, el Consejo de Guardianes debe aprobar las candidaturas a la presidencia<sup>35</sup>. Su relevante posición le sitúa inmediatamente detrás del líder en cuanto a la ostentación del poder en el Estado<sup>36</sup>.

El Consejo de Discernimiento es un órgano encargado de mediar cuando hay una discrepancia entre el Majlis y el Consejo de Guardianes, proporcionando

---

<sup>30</sup> TAKEYH, R. *Hidden Iran: paradox and power in the Islamic Republic*. New York: Henry Holt Books, 2006, p.33.

<sup>31</sup> PARLAMENTO ISLÁMICO DE IRÁN. *Constitution of the Islamic Republic of Iran*. Artículo 107, 1989. Disponible en web: <http://en.parliran.ir/index.aspx?siteid=84&pageid=320>.

<sup>32</sup> *Op. cit.* Artículo 110.

<sup>33</sup> CENTRE FOR IRANIAN STUDIES. «A constitutional role of the Assembly Rights and Limitations. Understanding Iran's Assembly of Expert». Policy Brief, n.º 1, p. 5. Durham University, 2006.

<sup>34</sup> PARLAMENTO ISLÁMICO DE IRÁN. *Op. cit.* Artículo 10.

<sup>35</sup> PARLAMENTO ISLÁMICO DE IRÁN. *Op. cit.* Artículo 11.

<sup>36</sup> THALER, D. E., et al. *Mullahs, Guards, and Bonyads: An Exploration of Iranian Leadership Dynamics*. Santa Monica CA: RAND Corporation, 2009, p. 25.

asesoramiento al líder, el cual nombra a los miembros permanentes de este órgano. Tiene una composición variable entre 35 y 40 integrantes que representan a las principales tendencias políticas, las cabezas de las tres ramas gubernamentales y a los miembros del Consejo de Guardianes. Su creación se debe a Khomeini y su existencia resta principalmente poder al conservadurismo religioso en favor de la autoridad del líder, aunque también puede limitar la actuación del Majlis en caso de no convenir alguna ley. Khomeini reforzó en 2005 las prerrogativas del Consejo de Discernimiento, dándole la capacidad de supervisar todos los departamentos gubernamentales<sup>37</sup>.

El Parlamento o Majlis está compuesto por 290 miembros y tiene la autoridad de revisar y aprobar las disposiciones gubernamentales, presupuestos, ratificación de tratados internacionales y supervisar la actuación del presidente y sus ministros<sup>38</sup>. En el caso de se considere que una ley pueda tener discrepancias con la Ley Islámica y la Constitución, deberá ser sometida a su aprobación por el Consejo de Guardianes. En el caso de discrepancia entre el Majlis y el Consejo de Guardianes se someterá la ley a lo que disponga el Consejo de Discernimiento.

Se puede deducir que el Majlis se encuentra restringido desde un primer momento por el nombramiento de sus candidatos, que han de cumplir una serie de requisitos para ser aprobados por el Consejo de Guardianes<sup>39</sup>. Igualmente sus disposiciones son supervisadas por este Consejo y en caso de existir discrepancia aún se encuentra la figura del Consejo de Discernimiento para determinar la concurrencia de una ley con el ordenamiento constitucional y la Ley Islámica.

La figura del líder es fundamental en este proceso, toda vez que está implicado en el nombramiento de muchos de los miembros de los órganos que controlan la actuación del Majlis, independientemente de la afinidad que puedan tener al propio líder los miembros parlamentarios. Por este motivo puede actuar indirectamente sobre las disposiciones parlamentarias a través de los cargos afines a su persona y que concurren con sus planteamientos.

El estamento militar trasciende al ámbito político y en dicho sentido se estudia en este epígrafe. El Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica o Pasdaran se creó para defender la revolución islámica, aunque su influencia política y tamaño han crecido considerablemente desde los primeros tiempos de su fundación<sup>40</sup>. Su poder político se debe a la situación privilegiada

---

<sup>37</sup> KARL, V. «Iran Moves to Curb Hard-Liners». *Washington Post*. 8 de octubre del 2005. Disponible en web: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/07/AR2005100701865.html>.

<sup>38</sup> PARLAMENTO ISLÁMICO DE IRÁN. *Op. cit.* Artículos del 71 al 90.

<sup>39</sup> *Op. cit.* Artículo 99.

<sup>40</sup> *Op. cit.* Artículos 150 y 151.

en que se han situado varios de sus dirigentes y a su expansión económica<sup>41</sup>. Normalmente ha actuado como un elemento sobre el que se han apoyado los conservadores para desplazar a los reformistas. Sin embargo, al ser un actor político, la Guardia Revolucionaria es tendente al debate entre sus facciones internas<sup>42</sup>.

La rígida estructura anteriormente descrita ha ocasionado la creación de instituciones paralelas y redundantes, causando rivalidad y parálisis institucional<sup>43</sup>.

Debido a que la parte formal de la estructura del sistema político no posee la agilidad que necesita la vida del país, se han constituido en paralelo una serie de redes informales de poder, formadas por organizaciones, de las que sus élites dirigentes se encuentran a su vez situados en puestos de carácter oficial relacionados con el poder. Esta situación crea una doble dependencia entre el individuo y la organización a la que pertenece, constituyéndose una relación de clientelismo, que aleja a la estructura formal de la posibilidad de ejercer el control efectivo de la vida política.

Por todo ello, la toma de decisiones es mucho más compleja que lo que representan las instituciones involucradas, por la existencia de las redes informales, que en muchas ocasiones son capaces de desplazar la autoridad de la entidad oficial que debería tomar la decisión sobre determinado aspecto. Estas redes informales suelen estar dominadas por individuos con un gran estatus en la organización revolucionaria y con fuertes lazos en el aparato de seguridad del Estado, que además suelen ocupar cargos de gran importancia dentro de la estructura burocrática formal de poder<sup>44</sup>.

### *Las opciones previas a la firma del acuerdo*

Antes de su muerte, Kenneth Waltz predijo el modo en que finalizarían las negociaciones nucleares, basándose en un razonamiento asentado en la forma del pensamiento y el modo de la negociación iraní.

---

<sup>41</sup> La evidencia de la implicación de los pashdarán en la vida política es significativa. Destaca Mohammad Baqer Qalibaf, como candidato conservador en varias elecciones, miembro parlamentario y alcalde de Teherán. El pashdarán más significativo sería Ahmadinejad, quien ocupó el cargo de alcalde de Teherán antes de acceder a la presidencia entre 2005 y 2013. Aunque en 2005 Khamenei reforzara las prerrogativas del Consejo de Discernimiento para controlar el apoyo de Ahmadinejad a los pashdarán, estos podrían tener prevista una estrategia de actuación para la época posterior a la muerte de Khamenei.

<sup>42</sup> GREEN, J. D., *et al.* *The Rise of the Pasdaran: Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps*. Santa Monica CA: Rand Corporation, 2009, pp. 77-81.

<sup>43</sup> KAMRAVA, M. y HASSAN-YARI, H. «Suspended equilibrium in Iran's political system». *The Muslim World*, vol. 94, n.º 4, 2004, pp. 495-524.

<sup>44</sup> CRANE, K., LAL, R. y MARTINI, J. *Iran's political, demographic, and economic vulnerabilities*. Santa Monica CA: RAND Corporation, 2008, p. 15.

Para este autor la crisis nuclear en Irán podría haber finalizado de tres maneras diferentes. La primera pasaría porque los esfuerzos diplomáticos se dirigiesen al endurecimiento de las sanciones que penden sobre Irán, haciendo que de este modo los iraníes abandonasen bajo presión su programa nuclear. Sin embargo, la experiencia de acontecimientos pasados indica que cuando un Estado persigue un programa nuclear las sanciones no son suficientes para disuadirle de su objetivo. De haberse endurecido el mecanismo sancionador es posible que Irán se hubiese sentido más vulnerable y que hubiese buscado con más ahínco la consecución de un programa nuclear militar encubierto, hallando bajo su protección la última de las posibles disuasiones<sup>45</sup>.

Conociendo la idiosincrasia de la naturaleza iraní era muy difícil que un Gobierno mostrase hacia los otros grupos de poder interno o ante su población un síntoma tan evidente de debilidad.

Por este motivo, el que Irán se plegase a los designios de los intereses de las grandes potencias no era concebible sin que se produjese una importante crisis en la estructura de poder, que afectaría al propio líder Khamenei.

La segunda de las opciones podría ser que Irán detuviese sus pruebas nucleares para la obtención de una bomba atómica, pero que mantuviese una capacidad que en un momento dado le proporcionase la posibilidad de alcanzar la producción de un arma nuclear. Esta posibilidad de saltar el umbral nuclear podría ser especialmente beneficiosa desde el punto de vista de la dinámica de las fuerzas internas que pugnan por el poder en Irán. La línea fundamentalista tendría de este modo asegurado los beneficios de poseer la bomba en un futuro, a cambio de no sufrir sus inconvenientes, encarnados en el aislamiento y condena internacional<sup>46</sup>.

La tercera posibilidad pasaría por la continuidad de un programa nuclear, en el que sus logros se hiciesen públicos, llegando a la realización de una prueba nuclear. De este modo, la reducción de desequilibrios con respecto a otras potencias como Israel o los EE. UU., podrían producir una mayor estabilidad regional<sup>47</sup>.

La mejor opción para Irán era el mantenimiento de una capacidad nuclear por debajo del umbral militar. Las otras alternativas podrían haberle conducido a una crisis de prestigio interno, unida a la pérdida de poder en el sistema internacional o al endurecimiento de las sanciones, que podrían desembocar en una situación de pobreza y malestar social. Tal como se había predicho Waltz, el ala más radical de los dirigentes iraníes se sentiría satisfecha, pero además el conjunto de la sociedad iraní se vería más favo-

---

<sup>45</sup> WALTZ, K. N. «Why Iran should get the bomb». *Foreign Affairs*, vol 91. n.º 4, pp. 2-5.

<sup>46</sup> *Ibíd.*

<sup>47</sup> *Ibíd.*

recido con el levantamiento de las sanciones y el Estado se vería fortalecido por los mayores ingresos económicos.

### *Las consecuencias del acuerdo sobre el Gobierno de Rohani*

En el año 2012 el líder Khamenei procedió a reconducir la situación hacia posturas internas más afines a su línea, ya que el anterior presidente Ahmadinejad se había decantado por posiciones extremas, que le habían acercado al aislamiento exterior y a la ruptura de las negociaciones. Esta situación se había traducido interiormente en una crisis económica y el malestar de gran parte de la población.

La oportunidad se presentó aprovechando las elecciones al *Majlis* de ese año, ya que el «Movimiento Verde», que se había echado a la calle tras las elecciones presidenciales del año 2009, se encontraba estrangulado y sus líderes Hossein Musavi and Mehdi Karrubi continuaban todavía bajo arresto. Muchos de los reformistas que se atrevieron a presentarse a las elecciones fueron vetados por el Consejo de Guardianes y los que pasaron el veto fue por no manifestar claramente su tendencia y no ser considerados como problemáticos<sup>48</sup>.

Eliminado de la lucha por el poder el grupo reformista, la victoria se dirimiría entre los grupos conservadores, siendo los partidarios del líder los que obtendrían más de la mitad de los escaños en el parlamento<sup>49</sup>. A los pocos días Ahmadinejad tuvo que comparecer en el parlamento para explicar su política, ya que se le había acusado de mala gestión económica y de desafiar al líder<sup>50</sup>. El líder supremo conseguía reconducir la vida política de su país, despojando de su poder en el Parlamento a los familiares e incondicionales de Ahmadinejad. El siguiente paso era limitar aún más su poder hasta las próximas elecciones presidenciales, en la que no podría ser reelegido por llegar al límite de las dos legislaturas.

Entretanto, las sanciones continuaban erosionando la vida política y pública del Estado. A primeros de octubre se reabrió el debate económico en el *Majlis*, en un momento en el que el rial se encontraba en mínimos históricos en su cambio con el dólar y que había causado enfrentamientos entre manifestantes y la policía. La población se encontraba en tal estado de penuria económica que se tuvo que

<sup>48</sup> RECKNAGEL, C. «Explainer: Iran's Parliamentary Elections». *Radio Free Europe*. 3 de marzo del 2012. Disponible en web: [http://www.rferl.org/content/irans\\_parliamentary\\_elections/24501490.html](http://www.rferl.org/content/irans_parliamentary_elections/24501490.html).

<sup>49</sup> VOA News. «Ahmadinejad's Supporters Defeated in Parliamentary Election». 3 de marzo del 2012. Disponible en web: <http://www.voanews.com/content/ahmadinejads-ri-vals-defeat-his-supporters-in-election-results-141357203/180434.html>.

<sup>50</sup> VOA News. «Iran's Ahmadinejad Defends Record in Parliament Query». 14 de marzo del 2012. Disponible en web: <http://www.voanews.com/content/irans-ahmadinejad-defends-record-in-parliament-query-142625036/179928.html>.

posponer la medida prevista de supresión progresiva de los subsidios, sobre determinados bienes de consumo, que había comenzado a finales de 2010<sup>51</sup>.

El año 2013 traería consigo la celebración de elecciones presidenciales, en las que Ahmadinejad no podría ser reelegido por haber agotado el límite de sus mandatos. Entre los seis candidatos aprobados por el Consejo de Guardianes de la Revolución, resultó elegido Hassan Rohani, considerado a priori como moderado. Aunque Rohani se había mantenido a lo largo del tiempo dentro de la estructura de las diferentes Administraciones, su discurso era tolerante, llamando a una mayor apertura y libertades ciudadanas e instando a que el gobierno siguiese una senda de «paciencia, racionalidad y moderación»<sup>52</sup>.

En este nuevo ambiente se reactivarían las conversaciones con el grupo P5+1 para llegar a un acuerdo nuclear, por lo que comenzaría a tratarse el tema en Ginebra. A finales de 2013 el ministro iraní de exteriores, Javad Zarif, llegaría a un primer pacto que contemplaba la continuidad de las instalaciones de enriquecimiento de uranio siempre y cuando este material no superase el cinco por ciento del enriquecimiento, se prorrogase el proyecto del reactor de agua pesada de Arak y las sanciones se aliviasen mientras se negociaba el acuerdo. Los resultados se tradujeron en expresiones de júbilo popular y en el reforzamiento del poder de Rouhani, quien declaró que las negociaciones habían sido la expresión del voto moderado de los iraníes<sup>53</sup>.

En septiembre de 2014 las negociaciones nucleares llegarían a un punto en el que Irán mantuvo una postura de fuerza, por lo que el grupo P5+1 decidió en noviembre extender las conversaciones durante seis meses más<sup>54</sup>. La extensión de las negociaciones sería aprovechada internamente por el Gobierno de Rouhani para eliminar a los opositores al régimen y acallar las voces de protesta, sin recibir críticas exteriores. Mientras el tema de los derechos humanos era eclipsado por las conversaciones nucleares, las cárceles se llenaban de presos y aumentaba significativamente el número de ejecuciones, superando Irán a China en referencia a las condenas de muerte, en términos porcentuales de población<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> RECKNAGEL C. «As Sanctions Bite, West And Tehran Play Risky Game». *Radio Free Europe*. 13 de octubre del 2012. Disponible en web: <http://www.rferl.org/content/iran-sanctions-west-nuclear-economy-politics/24738311.html>.

<sup>52</sup> VOA News. «Iranian President-Elect Calls for Openness, Easing Restrictions». 3 de julio 2013. Disponible en web: <http://www.voanews.com/content/iranian-president-calls-for-openness-easing-restrictions/1694217.html>.

<sup>53</sup> KAMALI, S. «Iran's leaders and public celebrate Geneva nuclear deal». *The Guardian*. 24 de noviembre del 2013. Disponible en web: <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/24/iran-reaction-nuclear-deal-geneva>.

<sup>54</sup> KIMBALL, D. «Iran's Inflexibility on Enrichment a Barrier to Progress on Nuclear Deal». 2014. Disponible en web: <http://www.armscontrol.org/arms-control-now/Irans-Inflexibility-on-Enrichment-a-Barrier-to-Progress-on-Nuclear-Deal>.

<sup>55</sup> FRANKLIN, L. «Iran's Prison Archipelago». 2015. Disponible en web: <http://www.gates-toneinstitute.org/6202/iran-prison-archipelago>.

Tras una serie de discrepancias, las conversaciones nucleares comenzaron en Lausana a discurrir por cauces de entendimiento. A final de marzo de 2015 se sentarían las bases de un acuerdo marco que impediría teóricamente que Irán pudiese adquirir la capacidad nuclear militar al menos durante diez años. El número de centrifugadoras se reduciría en dos tercios hasta las 5.060, siendo las restantes desmontadas y almacenadas. Otro aspecto fue que las cantidades de uranio de bajo enriquecimiento se reducirían de 10.000 kilogramos a 300 durante 15 años. Igualmente se reconfiguraría el reactor de agua pesada de Arak para que no pudiese producir plutonio de forma industrial. Además Irán permitiría, en el plazo máximo de 24 días, la entrada a los inspectores del OIEA a los lugares sospechosos<sup>56</sup>.

Finalmente el acuerdo nuclear vería la luz en Viena el 14 de julio de 2015 con el nombre de *Joint Comprehensive Plan of Action*. Rohani aprovecharía la firma del acuerdo para dirigirse en una audiencia televisiva a la población explicando que «las metas de Irán se han alcanzado». La forma en que esta firma se había llevado a cabo sería aprovechada por Rohani para transmitir a su pueblo que los EE. UU., y sus aliados se habían plegado a las exigencias de Irán, con tal de conseguir un acuerdo. Esta idea sería reforzada desde el exterior, ya que muchas de las voces críticas occidentales, habían censurado al secretario de Estado norteamericano, John Kerry, por alcanzar un compromiso a pesar de no ser del todo beneficioso<sup>57</sup>.

El año 2016 comenzaba con una posición de ventaja para Rohani, que se había mostrado ante su pueblo como ganador de las negociaciones y la esperanza de la mejora de sus condiciones de vida. Esta situación sería aprovechada por los «moderados» iraníes para reafirmar su posición de cara a las elecciones al *Majlis* y a la Asamblea de Expertos iraníes<sup>58</sup>.

Un hecho que reforzaría aún más la posición de Rohani, fue la mayor aplicación histórica del sistema de vetos previo a los candidatos a las elecciones, por parte del Consejo de Guardianes. Con los fundamentalistas ya controlados, el Líder Khamenei se aseguraba de este modo que los reformistas no pudiesen ocupar candidaturas<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> GORDON, M., SANGER, D. «Iran Agrees to Detailed Nuclear Outline, First Step Toward a Wider Deal». *The New York Times*. 3 de abril del 2015. Disponible en web: [http://www.nytimes.com/2015/04/03/world/middleeast/iran-nuclear-talks.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/04/03/world/middleeast/iran-nuclear-talks.html?_r=0).

<sup>57</sup> FREUND, C. P. «Selling the Nuclear Deal in Tehran». *Reason.com*. 2015. Disponible en web: <http://reason.com/archives/2015/07/22/selling-the-nuclear-deal-in-tehran>.

<sup>58</sup> NEPHEW, R. «What the nuclear deal means for moderates in Iranian politics». *Brookings*. 16 de febrero del 2016. Disponible en web: <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2016/02/16-iran-nuclear-deal-political-moderates-nephew>.

<sup>59</sup> BORDEN, E., MALONEY S. «Iran's Guardians' Council has approved a record-low percentage of candidates. What will that mean for the upcoming vote?». 24 de febrero del 2016. Disponible en web: <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2016/02/24-iran-elections-candidates-rejected-borden-maloney>.

En este entorno, el resultado de las elecciones sería el esperado, evitando además la protesta en las calles. Sin embargo, los partidarios del Gobierno no solo ganaron, sino que se impusieron con rotundidad a los candidatos más conservadores, siendo uno de los ejemplos más significativos el que los Ayatollahs Yazdi y Mesbah perdiesen sus puestos en la Asamblea de Expertos. Además el antiguo presidente Akbar Hashemi Rafsanjani, fue el que más votos obtuvo en su candidatura a la asamblea.

A la vista de la evolución de los acontecimientos se observa que Rohani ha aprovechado con maestría la negociación y la firma del acuerdo con el Grupo P5+1 en materia nuclear. Durante los meses previos a la firma, el gobierno utilizó las negociaciones para evitar las críticas de la comunidad internacional mientras tomaba duras medidas contra los grupos adversos o insurgentes.

La firma del acuerdo sería utilizada por Rohani para consolidarse en el poder ante su pueblo, al que ofreció un resultado de victoria y la esperanza de un futuro próspero. Con estos resultados y la neutralización de los ultraconservadores y reformistas, Rohani se aseguraba que el *Majlis* y la Asamblea de Expertos le fuesen afines. Sin embargo, no se debe pensar en que se produzcan grandes cambios tras estos resultados, ya que Rohani ha sido tradicionalmente un hombre afín al régimen. Cabe destacar que durante varios años fue el negociador nuclear iraní o que criticó duramente las protestas en las calles, tras las elecciones de 2009, que dieron la victoria a Ahmadinejad.

Detrás de Rohani se encuentra la sombra omnipresente del líder Khamenei, quien además se encuentra respaldado por Rafsanjani, por lo que todos los indicios apuntan en una convergencia de las instituciones de cara a un próximo futuro en la política interior de Irán.

### Las repercusiones del acuerdo en la economía iraní

Según Wallerstein y Braudel las revoluciones industriales se pueden dar en aquellas sociedades en las que se produce una acumulación de capital a largo plazo, que trae consigo el cambio tecnológico basado en la expansión intelectual, cultural y científica<sup>60</sup>. La economía iraní se puede encuadrar dentro del tipo de ciclo corto, ya que la sociedad en el recorrido de su historia ha sido tendente a variaciones, que no han permitido la estabilidad de este largo término.

Las referidas variaciones conducentes al ciclo de la economía iraní se deben principalmente a la ausencia de un marco legal suficientemente garantista, que asegure la continuidad de la acumulación de los capitales a largo plazo. Las propiedades y posiciones sociales son otorgadas como privilegios per-

---

<sup>60</sup> WALLERSTEIN, I. *Análisis de Sistemas-Mundo. Una Introducción*. Madrid: Siglo XXI Editores, 2005, p. 6.

sonales en vez de derechos adquiridos e inviolables, por lo que la tenencia de la gracia divina o *Farrah-ye Izadi* es más importante que estos derechos sobre la posesión de los capitales acopiados. De esta forma, la economía iraní es tendente al estancamiento por los problemas que plantea la falta de garantías sucesorias y legitimidad de la propiedad, además de la gran dificultad para la acumulación de capitales a largo plazo como condición necesaria para el desarrollo de una economía moderna<sup>61</sup>.

Entretanto la economía iraní se debate entre fuerzas opuestas, que le permiten épocas de desarrollo o causan periodos de crisis, según se produzca una mayor o menor tensión de las tendencias dominantes. De este modo, a los precios y obtención de los productos petrolíferos se le oponen las sanciones internacionales, causando tiempos de bonanza, traspaso de capitales, alto consumo e inflación, en contraposición con otras épocas de penurias económicas y escasez de capitales, que repercuten en el bienestar social y la estabilidad nacional. Además internamente existe la pugna entre las instituciones económicas y comerciales arraigadas a la tradicional economía iraní, con otras formas más aperturistas de entender el desarrollo económico. Esta pugna interna se halla igualmente enmarcada dentro de las diferentes facciones que lidian por establecer sus respectivas cuotas de poder dentro de la vida iraní<sup>62</sup>.

En referencia a estas facciones existen dos grandes grupos en los que se dividen para repartirse las parcelas de poder en la estructura económica, determinando la capacidad relativa de cada una de ellas dentro de la vida política. Por un lado se encuentra un bloque formado por los conservadores tradicionales y fundamentalistas, que han sido capaces de controlar determinados recursos independientemente de la intervención estatal, ya que aparte de los ingresos provenientes de fondos oficiales poseen otros provenientes de las aportaciones religiosas o *shrines*, de los lugares de culto y de las fundaciones o *bonyads*. Esta base económica ha permitido al sector conservador proteger la economía tradicional y promover la privatización sólo de modo parcial. El otro bloque lo constituyen los elementos más moderados, en el que se encuentra la facción pragmática conservadora y los reformistas que disponen principalmente como fuente de financiación los recursos provenientes de los fondos estatales, por lo que tienden a la privatización y una mayor apertura a la economía de mercado<sup>63</sup>.

En enero de 2016 se produciría un punto de inflexión para la economía iraní, ya que el OIEA determinó que Irán había dado los pasos fundamentales para

<sup>61</sup> MALEKI, A. *Oil Economies and Social Welfare*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale, 2009, pp. 5-6.

<sup>62</sup> *Op. cit.*, p. 7.

<sup>63</sup> DE BOER, L. *Analyzing Iran's Foreign Policy; The Prospects and Challenges of Sino-Iranian Relations*. University of Amsterdam: MSc Programme International Relations, Research Project: The Political Economy of Energy 2009, p. 43.

el cumplimiento del tratado. Rohani estableció con rapidez múltiples contactos en el ámbito internacional para atraer las inversiones extranjeras, pero las dinámicas internas son tan particulares, que los poderes establecidos no siempre ven con buenos ojos la apertura a las reglas del comercio internacional. Esto es especialmente significativo con un grupo de poder tan importante como pueden ser los *pashdaran*, que han acumulado una gran cantidad de capitales y poder durante la época de las sanciones<sup>64</sup>.

### *Las sanciones y la economía del petróleo*

Una explicación de la estructuración económica iraní podría ser la consideración de que su economía tiene un fuerte carácter extractivo, ya que se encuentra diseñada para acopiar las riquezas que genera el petróleo del total de la sociedad, para que se beneficie de estas una pequeña élite. Por tanto habría muy poco impulso institucional para el cambio hacia estructuras diferentes, de carácter inclusivo, en el que los incentivos individuales y el reparto de la riqueza fuesen mayores<sup>65</sup>. Entre tanto, la sociedad recibiría una mínima parte de los beneficios para evitar que el malestar social fuese tal que se crease un clima de rebelión.

Se observa de nuevo la complejidad del sistema, por la existencia en el ámbito económico de estructuras solapadas y redundantes, que no son más que la expresión de la presencia de varias facciones que luchan por el dominio en el ámbito político, a las que se unen determinadas estructuras comerciales que tienen fuertes lazos con la organización gubernamental y clerical. Igualmente, dentro de las diferentes facciones existen desavenencias internas que trascienden al ámbito económico, situando en los puestos de responsabilidad a individuos según el reparto interno de poder que tenga cada una de las facciones en el momento considerado.

Los ingresos y la distribución de los beneficios que genera la producción de hidrocarburos son característicos en cuanto a la rapidez en la toma de decisiones y en la efectividad en que estas son llevadas a cabo en un sistema en el que la práctica del poder está muy relacionada con la aceptación popular, ya que en periodos de bonanza financiera el régimen ha podido comprar voluntades y evitar posibles movimientos disidentes o tener que realizar políticas impopulares. Por el contrario, los tiempos en que las dificultades eco-

---

<sup>64</sup> The Economist Intelligence Unit. «All that glitters. Assessing opportunities and risks in postsanctions Iran». *The economist*. 2016, p. 2. Disponible en web: [http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/Iran\\_Whitepaper\\_Feb2016\\_FINAL.pdf?mkt\\_tok=3RkMMJWW-fF9wsRovuarPZKXonjHpfsX56%2B4oUa60IMI%2FOER3fOvrPUfGjI4JtCpnI%2BSDLwEYGJl-v6SgFTbjGmbht2bgMUhU%3D](http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/Iran_Whitepaper_Feb2016_FINAL.pdf?mkt_tok=3RkMMJWW-fF9wsRovuarPZKXonjHpfsX56%2B4oUa60IMI%2FOER3fOvrPUfGjI4JtCpnI%2BSDLwEYGJl-v6SgFTbjGmbht2bgMUhU%3D).

<sup>65</sup> ACEMOGLU, D., ROBINSON, J. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto, 2012, pp. 98 y 465.

nómicas se han cebado sobre la población han coincidido con inestabilidad y desórdenes públicos<sup>66</sup>.

En relación con la dependencia económica del petróleo, esta ha causado en la macroeconomía iraní los síntomas del «mal holandés». Dicho fenómeno se produce cuando la obtención de un recurso escaso, como puede ser el petróleo, produce grandes beneficios económicos para la renta interior. Como resultado se origina una superabundancia de liquidez interna y de atracción de capitales, que producen que se disparen los tipos de cambio y dirigen la riqueza y mano de obra hacia el sector productor de dicho recurso, a la par que la demanda interna se incrementa. Como contrapunto se provoca la inflación en los precios y una huida de la inversión y mano de obra de los sectores menos favorecidos hacia aquel que sí lo está, conduciendo a una situación de inestabilidad, que impide el desarrollo de una economía multisectorial equilibrada<sup>67</sup>.

Aparte de las características generales del «mal holandés», la dependencia del petróleo en la economía iraní posee particularidades propias, ya que existe un círculo vicioso entre las exportaciones de hidrocarburos, producto interior bruto (PIB) y consumo interno de productos energéticos. De este modo el incremento de las exportaciones petrolíferas aumentan el PIB y este causa un aumento en el consumo interno de hidrocarburos refinados. Al aumentar la demanda interna de productos refinados se detraen importantes cantidades de hidrocarburos de las exportaciones, ya que la extracción de estos es hasta ahora prácticamente constante. La situación es aún más grave si se tiene en cuenta que tradicionalmente los productos energéticos han estado fuertemente subvencionados.

De esta manera se produce una elasticidad en el consumo interno de productos energéticos, debido a los cambios que se producen por los beneficios de los ingresos en función del momento del círculo vicioso en que se encuentre la economía petrolífera iraní. Una consecuencia que vicia aún más este círculo es la limitada capacidad de refinado de la industria petroquímica iraní, por lo que en los momentos álgidos de demanda interna es necesario importar productos refinados del exterior. Una circunstancia añadida es la aversión tradicional iraní a la inversión tecnológica exterior, lo que no permite el incremento de la producción por la mejora de tecnologías que conlleven a una mayor extracción o el acceso a recursos de situación más difícil<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> TAIT, R. «Iran sanctions bite as protests hit Tehran streets». *The Telegraph*. 3 de octubre del 2012. Disponible en web: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/9584314/Iran-sanctions-bite-as-protests-hit-Tehran-streets.html>.

<sup>67</sup> CORDEN, W., NEARY, J. «Booming sector and de-industrialisation in a small open economy». *The economic journal*, vol. 92, n.º 368. London: Royal Economic Society, 1982, pp. 825-834.

<sup>68</sup> GREEN, J. D., WEHREY, F. *Op. cit.* 2009, p. 17.

Con el previsible levantamiento de las sanciones, Irán se enfrenta a un nuevo ciclo de bonanza económica que debe gestionar con cautela. La inminente recuperación del sector del gas y el petróleo y la atracción de la inversión extranjera posiblemente sitúen a Irán entre los mayores exportadores globales de hidrocarburos<sup>69</sup>.

A la vista de los hechos pasados y las tendencias de futuro, la economía iraní parece que atravesará un nuevo ciclo de expansión, alentada por el levantamiento de las sanciones que repercutirá directamente en el sector petrolífero. Sin embargo, las autoridades iraníes deben ser lo suficientemente cautas para evitar males pasados, donde la afluencia masiva hacia el sector de los hidrocarburos ha despojado de contenido a los otros sectores productivos. Esto es especialmente significativo en un Estado en el que todavía existen otros importantes sectores, como el de la industria automovilística y donde aún existe un tejido industrial lo suficientemente desarrollado para el establecimiento de una economía diversificada.

### *Las consecuencias del alivio de las sanciones*

Si bien sanciones por la cuestión nuclear se habían aplicado a partir de 2005, fue en el segundo semestre de 2012 cuando estas se intensificaron, entrando en vigor las sanciones de la Unión Europea sobre los productos energéticos y las operaciones financieras iraníes. Las principales razones fueron la presión estadounidense unida al deterioro de las inversiones en Irán<sup>70</sup>.

Este efecto fue aún más trascendente si se tiene en cuenta que EE. UU., había implementado en el año 2010 su *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act*, que afortunadamente para Irán no fue reforzado con mayores medidas, ya que en noviembre de 2013 se alcanzó un primer acuerdo interino con el Grupo P5+1<sup>71</sup>.

Aunque los datos proporcionados por el gobierno iraní pueden ser inciertos, existen indicadores que hablan por sí solos del efecto que ha sufrido la economía. Uno de los más demostrativos es la depreciación del rial con respecto del dólar, que en el periodo 2011-2013 se había devaluado en más de un 80 por ciento, descendiendo de una cotización de 13.000 riales

<sup>69</sup> THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Op. cit.* 2016, p. 2.

<sup>70</sup> PATTERSON, R. «EU sanctions on Iran: the European political context». *Middle East Policy*, vol. 20, nº 1. Washington, D.C.: The Middle East Policy Council, 2013, pp. 135-146.

<sup>71</sup> DE YOUNG K., WARRICK, J. «As senators work on Iran sanctions bill, White House lobbies lawmakers not to act». *The Washington Post*. 1 de diciembre del 2013. Disponible en web: [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/as-senators-work-on-iran-sanctions-bill-white-house-lobbies-lawmakers-not-to-act/2013/12/01/eb3e9d5a-5927-11e3-835d-e7173847c7cc\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/as-senators-work-on-iran-sanctions-bill-white-house-lobbies-lawmakers-not-to-act/2013/12/01/eb3e9d5a-5927-11e3-835d-e7173847c7cc_story.html).

a 33.200 riales por dólar<sup>72</sup>. Otro efecto de gran importancia es la elevada cifra de paro, que según datos oficiales del año 2014 se situaba en 3,5 millones, pero que hubiera podido duplicarse si no hubiese cambiado la situación. El entonces ministro iraní de Trabajo, Cooperativas y Bienestar, Ali Rabei, mostraba su preocupación al advertir que a los 3,5 millones de parados pronto se le sumarían otros 4,5 millones de universitarios que no encontrarían trabajo<sup>73</sup>.

Un efecto derivado de las sanciones ha sido la escasez de hidrocarburos refinados para el alto consumo interno de su población, ya que su utilización se encuentra dos veces por encima de la media mundial y que su factor energético, entendido como la ratio entre el gasto energético y el producto interior bruto, se encuentra tres veces por encima de la media mundial<sup>74</sup>. Esto quiere decir que el sistema de consumo energético es ineficiente ya que, mediante el sistema de subsidios que se arrastra del pasado, se ha creado un consumo desproporcionado por parte de la población. A esto hay que añadir la baja capacidad de refinado iraní, ya que la mayoría de sus exportaciones son en crudo y sus productos refinados no son excesivamente elaborados, como hidrocarburos condensados del gas, la nafta o el fuel oil, produciendo una baja cantidad de gasolinas<sup>75</sup>.

Debido a la baja producción de refinados petrolíferos y a la ineficiencia en su consumo, Irán se ha visto obligado a la importación de gasolinas, combustible aeronáutico y gas-oil. Para paliar este problema se está intentando mejorar la capacidad de refinado nacional, por lo que es posible que la autosuficiencia en gasolina esté próxima a alcanzarse y que se pueda comenzar a exportar este producto en 2016, a la par que se planea una reducción de los subsidios sobre los combustibles petrolíferos y el gas, para intentar adecuarlos a su verdadero precio<sup>76</sup>.

Otro de los efectos de las sanciones sobre la población ha sido el impacto sobre los precios de los artículos de alimentación, causado precisamente por la descrita depreciación del rial, el descenso de la producción de hidrocarburos y el sistema de intercambio de productos, a la que se añadió la reducción de los subsidios que Ahmadinejad implementó en el año

---

<sup>72</sup> CORDESMAN, A. H., GOLD, B., COUGHLIN, C. *Iran: Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*. Lanham MD: Rowman & Littlefield, 2014, p.10.

<sup>73</sup> Iran Daily Brief. «Labor Minister warns of specter of 8 million unemployed». 6 de febrero del 2014. Disponible en web: <http://www.irandailybrief.com/2014/02/06/labor-minister-warns-of-specter-of-8-million-unemployed/>.

<sup>74</sup> MOSHIRI, S., et. al. «Long Run Energy Demand in Iran: Efficiency and Renewable Energy Scenarios». *USAEE Working Paper*, vol. 11, n.º 071. Cleveland, OH: The United States Association for Energy, 2011, p. 5.

<sup>75</sup> CORDESMAN, A. H., et. al. *Op. cit.* 2014, p. 28.

<sup>76</sup> EIA. «Iran Analysis Brief». 2013. Disponible en web: <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Iran/iran.pdf>.

2010 y que no pudo ser continuada por la delicada situación en la que se encuentra el país<sup>77</sup>.

Al mismo tiempo que los hogares se han visto en dificultades para cubrir sus necesidades, algo parecido le ha ocurrido al sector industrial. La disminución de la energía subvencionada, unida a la reducción de materias primas y a la escasez de la cadena de suministradores de utensilios causa un efecto de carestía en la producción y desabastecimiento de piezas, que en muchas ocasiones imposibilitan a la industria para obtener beneficios, lo que obliga al impago de salarios o al despido de trabajadores<sup>78</sup>. Esta situación ha sido particularmente significativa en el sector del automóvil donde la producción de las empresas *Khodro*, *Paykan* y *Saipa* era más alta que la del propio Reino Unido<sup>79</sup>.

La situación económica ha sido finalmente más acusada por las clases menos favorecidas representadas en los enfermos, mujeres y jóvenes<sup>80</sup>. Esta situación hubiera podido desembocar en el malestar social. De este modo se hubiera obligado al Gobierno de Irán a elegir entre la transparencia en su programa nuclear o correr el riesgo de una revuelta social.

Este cúmulo de circunstancias ha comenzado a cambiar desde la firma del acuerdo, atrayendo la esperanza y alejando el fantasma del malestar social. Además podría cambiar drásticamente a partir del momento en que la mayoría de las sanciones sean levantadas, abriendo la posibilidad del incremento en la obtención de hidrocarburos, la mejora de la producción de productos refinados y el incremento de los ingresos del Estado al aumentar la renta de la población y disminuir los subsidios sobre los productos energéticos.

Una vez alcanzado en enero de 2016 el día de la implantación del acuerdo, la producción petrolífera con participación occidental se ha reanudado de nuevo en una primera fase, donde franceses y españoles se han adelanta-

<sup>77</sup> FARS NEWS. «دبایای یم تیغین هب یگتسبباوشهاک / ۲۹ هجریورد رده انارای یدنمفده مود ماگ». «El segundo paso en la subvención presupuestaria: reducir la dependencia del petróleo». 6 de noviembre del 2012. Disponible en web: <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13910816000395>.

<sup>78</sup> FASSIHI, F., SOLOMON, J. «In Iran's Factories and Shops, Tighter Sanctions Exact Toll». *The Wall Street Journal*. 3 de enero del 2012. Disponible en web: [http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324595904578120250597512768?mod=WSJ\\_hps\\_MIDDLENexttoWhatsNewsThird&mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB10001424127887324595904578120250597512768.html%3Fmod%3DWSJ\\_hps\\_MIDDLENexttoWhatsNewsThird](http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324595904578120250597512768?mod=WSJ_hps_MIDDLENexttoWhatsNewsThird&mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB10001424127887324595904578120250597512768.html%3Fmod%3DWSJ_hps_MIDDLENexttoWhatsNewsThird).

<sup>79</sup> RUBIN, M. «Is Iran's Automobile Industry Collapsing?». *OE Wacht*. Fort Leavenworth, Kansas: Foreign Military Studies Office, 2013, p. 2.

<sup>80</sup> FATHOLLAH-NEJAD, A. «Les sanctions visant à préserver la non-prolifération nucléaire». *Géostratégiques*, n.º 40. vol. 3. París: Académie de Géopolitique de Paris, 2013, pp. 155-161.

do en el restablecimiento de los mercados<sup>81</sup>. Este primer paso podría llegar hasta los términos del año 2012, en la que la Unión Europea no se había sumado a las sanciones energéticas. Podría ser incluso mayor si se tiene en cuenta que junto con los europeos se sumarían al mismo tiempo los chinos, japoneses, surcoreanos, indios o sudafricanos. A pesar de ello, el sistema financiero iraní se encuentra lleno de claro-oscuros, lo que reprime en cierto modo las apetencias de invertir por parte de capital extranjero.

Otros sectores productivos podrían ser reactivados a colación del incremento en el sector petrolífero. En este sentido la industria del automóvil podría volver a retomar las posiciones de liderazgo previas al año 2012, con producciones superiores al millón de unidades al año. Si se contase con la inversión extranjera, la cifra de producción podría llegar a los dos millones en el 2020, donde Irán podría aprovechar la rivalidad entre las firmas francesas *PSA Peugeot-Citroen*, las chinas *Chery*, *Changan* y *Lifan* y las surcoreanas *Hyundai* y *Kia*<sup>82</sup>.

### Conclusiones

Las consecuencias de la firma del acuerdo entre Irán y el Grupo P5+1 ha tenido una repercusión trascendental en el afianzamiento del régimen dentro del interior del territorio del Estado.

En primer lugar, las fuerzas centrífugas iraníes, constituidas por las minorías periféricas han sido minimizadas. Una gran parte de ello ha sido debido al desencadenamiento de una fuerte represión interna, en una época en que las negociaciones en el nivel internacional han permitido que en el ámbito doméstico se hayan realizado acciones de gran contundencia, sin que haya habido una importante presión exterior en el tema de los derechos humanos.

Además las minorías han perdido muchos de los apoyos exteriores que recibían de los grupos afines al otro lado de la frontera. Uno de los ejemplos más significativos ha sido la pérdida de canales de relación de la minoría kurda con sus homónimos iraquíes. El apoyo que Irán ha prestado en el exterior a los kurdos iraquíes en contra del Daesh, ha sido cobrado por el gobierno central iraní con la contrapartida de cesar en el apoyo que tradicionalmente ha recibido la provincia del Kurdistán iraní.

En el ámbito político, las negociaciones han sido aprovechadas por el régimen para amedrentar a la disidencia y controlar el sistema electoral sin que hayan existido presiones exteriores. Por ello Khamenei utilizó a su favor la situación para alejar a los fundamentalistas de las parcelas de poder que

<sup>81</sup> RUSSIA TODAY «Iran resumes oil export to Europe after 5-year-halt». 2 de febrero del 2016. Disponible en web: <https://www.rt.com/business/332439-iran-oil-export-europe/>.

<sup>82</sup> The Economist Intelligence Unit. *Op. cit.* 2016, pp. 12-13.

estaban adquiriendo. Entretanto, el líder colocaba un hombre afín a su persona, como es el presidente Rouhani, aunque su imagen sea de moderación.

La negociación ha reforzado la figura de Rohani y su ejecutivo, que han mostrado a la población iraní su capacidad de imponerse y alcanzar un acuerdo favorable, lo que ha incrementado su prestigio. Ello ha conducido a que las elecciones al *Majlis* y a la Asamblea de Expertos hayan resultado en un número de elegidos muy favorable a Rohani, con lo que las instituciones del Estado han quedado dentro del cauce que quiere mantener el Líder Khomeini. Por si esto fuese poco, el control ejercido mediante el sistema de vetos a los candidatos no afines ha alejado a la oposición liberal de las estructuras de poder, sin que se hayan producido desórdenes públicos ni un clima de malestar social.

El impacto económico del acuerdo ha sido un multiplicador de las actuaciones de las autoridades iraníes. La desaparición progresiva de las sanciones ha abierto un clima de esperanza en la población iraní, que ha visto desvanecerse el fantasma de las penalidades a cambio de un horizonte de prosperidad.

Además del futuro de bienestar que percibe la población, las posibilidades que ofrece la venta del petróleo y la activación de diversos sectores económicos muy posiblemente repercutirán en el incremento de la riqueza interna iraní, que trascenderá evidentemente en su actuación en el exterior.

A pesar de ello, la estructura de poder que se ha afianzado en Irán tiene varios retos por delante, que pueden ralentizar su crecimiento económico. La tradicional cultura bazarí, la dependencia casi exclusiva del sector petrolífero, o la falta de garantías para la inversión nacional y extranjera en una economía de ciclo corto, hacen que el despegue económico de Irán aún se encuentre entre signos de interrogación.

Todo lo anterior parece indicar que la firma del acuerdo nuclear entre Irán y el Grupo P5+1 ha llevado al conservadurismo pragmático iraní a ocupar una posición de poder, donde ha desplazado o eliminado a sus opositores, ha atraído hacia sí la popularidad y ofrece la esperanza de un futuro de limitada prosperidad.

## Capítulo cuarto

### ¿Es Irán una amenaza militar?

Jesús M. Fernández Pedraza

#### Resumen

La ambición iraní por ocupar un lugar de privilegio en la región del Golfo y en el orden mundial no puede materializarse sin disponer de unas Fuerzas Armadas potentes, que respalden sus objetivos políticos y apoyen con credibilidad la capacidad de proyectar su poder más allá de sus fronteras. Desde hace décadas, el obsoleto Ejército convencional iraní se muestra incapaz de cumplir esta misión. Para paliar esta debilidad, Irán ha desarrollado la doctrina de proyección asimétrica, no sólo en la región sino en todo el mundo. En la estrategia de la disuasión del Irán pos acuerdo nuclear es fundamental la fuerza de misiles que, en manos de los radicales Guardianes de la Revolución, representa el papel de punta de lanza de su Ejército.

#### Palabras clave

Irán, Fuerzas Armadas iraníes, misiles, acuerdo nuclear, defensa, seguridad, golfo.

**Abstract**

*Iran's ambition to occupy a privileged position in the Gulf region and in the world order cannot be realized without having a powerful armed forces to support their political objectives and support credible capacity to project its power beyond its borders. For decades, the Iranian obsolete conventional army is unable to fulfill this mission. To overcome this weakness, Iran has developed the doctrine of asymmetric projection, not only in the region but throughout the world. In the Iran's deterrence strategy after the nuclear deal, the missile force in the hands of the IRGC radicals occupies a pivotal role, which plays the role of spearhead of its army.*

**Keywords**

*Iran, Iranian armed forces, missiles, nuclear agreement, defense, security, gulf.*

*«Preparad contra ellos toda la fuerza y toda la caballería que podáis para con ello atemorizar al enemigo de Dios y vuestro y a otros que no conocéis, pero que Dios conoce»*

*(Corán, azora VIII, aleya 60,  
Constitución de la República Islámica de Irán, principio 151)*

## Átomos para la paz

16 de enero de 1979. El Ejército iraní, como en el año 2011 sucedería en Egipto y Túnez, toma la decisión de no compartir la suerte de su jefe, el *shah* Reza Pahlevi, quien debe abandonar su país tras una serie de movilizaciones populares y donde, poco tiempo después, se instaura un régimen teocrático islámico que, liderado por el *ayatolá* Jomeini, provoca la salida del país de la influencia occidental. La Revolución Islámica Iraní había comenzado. Desde entonces, pocos países han atraído tanto la atención de los medios de comunicación, políticos y estudiosos civiles y militares como Irán y su revolución. Indudablemente, Irán ha sido una fuente interminable de preocupaciones en el ámbito internacional y lo seguirá siendo.

Sin embargo, Irán, es mucho más que su revolución. Se trata de un extenso país con mucha población y muy joven, con una cultura y una historia milenarias. El país dispone de la segunda reserva de gas natural más grande del mundo y la cuarta de petróleo. Su economía, pese a las sanciones, se cuenta entre las veinte más grandes del mundo. La mayor parte de su población es urbana y está bien educada, lo que ofrece una mano de obra cualificada de gran potencial. Su PIB *per cápita* es similar al de China. Y sus recursos naturales están por explotar: la exportación de crudo o gas no llega a un cuarto de su economía.

Su enorme importancia geoestratégica no se basa únicamente en su potencial energético sino también en su firme voluntad política de configurarse como un actor geopolítico regional de primer orden en una de las zonas más inestables, complicadas y de mayor importancia estratégica del mundo.

Desde el punto de vista particular del régimen islámico, ocupar el lugar que, por múltiples razones, le corresponde en la región de Medio Oriente y en el orden internacional pasa, inexcusablemente, por convertirse en una verdadera potencia militar, por disponer, en definitiva, de unas Fuerzas Armadas que le respalden y den credibilidad en el ámbito internacional.

A pesar del acuerdo nuclear alcanzado entre Irán y la coalición del Grupo 5+1, del levantamiento de las sanciones y del (probable) regreso de Irán al terreno de juego internacional, no podemos obviar una pregunta que retumba en nuestros oídos: ¿cómo podemos confiar en los iraníes con su historial de agresiones, violencia, alteraciones y engaños?

### *Pero,... ¿hubo alguna vez un programa nuclear militar?*

El programa nuclear de Irán comenzó en 1957, cuando el shah R. Pahlevi firma un acuerdo con los Estados Unidos para el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos, dentro del programa «Átomos para la Paz», promovido por el presidente D. Eisenhower, por el que Irán dispondría a finales del siglo XX de 23 centrales nucleares.

Tras hacerse con el poder en 1979, los *ayatolás* despreciaron la energía nuclear («una ciencia occidental»). Sin embargo, tras la larga y sangrienta guerra con Irak<sup>1</sup>, que finalizó sin un claro vencedor, se dieron cuenta de la debilidad de sus fuerzas militares.

El régimen de los *ayatolás* se dedicó, con todo su empeño, a buscar el camino más corto que les llevara lo antes posible a las posiciones de cabeza en el campo militar y encontraron el atajo. Así es como el programa nuclear, junto con el de adquisición y desarrollo de misiles, ocuparía en el futuro un lugar preeminente para el régimen.

Poco después del fin de la guerra, Irán mantiene contactos con varios países europeos, entre ellos España y Alemania, para la construcción de una central nuclear que no fructifican, debido al veto de los Estados Unidos que mantenían relaciones hostiles con Irán a causa de la toma de rehenes en la embajada americana de Teherán en 1979. Ante la negativa occidental, Irán firma entonces acuerdos de cooperación científico-técnica en materia nuclear con China, en 1990, y con la Unión Soviética, en 1995.

El expresidente Hashemi Rafsanjani admitió en 2015 a un sitio web iraní que Irán siempre quiso tener la opción de conseguir armas nucleares: «*Cuando empezamos el trabajo [nuclear], estábamos en guerra, y queríamos tener esa opción para el día en que nuestros enemigos quisieran utilizar armas nucleares*»<sup>2</sup>. Sus declaraciones confirmaban también que en el programa de enriquecimiento y en el proyecto del reactor de Arak hubo un camino paralelo que dirigía a las armas nucleares.

Sin embargo, repetidas veces y en distintos foros internacionales, el gobierno iraní ha negado su existencia y ha reivindicado «su derecho inalienable a desarrollar la energía nuclear para fines pacíficos; de la necesidad de librar

---

<sup>1</sup> Irak intentó conseguir por la fuerza la anexión de la región de Shatt al-Arab, en la zona del Juzestán. Para ello, el 22 de septiembre de 1980, invadió Irán reivindicando un territorio disputado tras el trazado de fronteras que se realizó tras el fin del imperio otomano y que rompía el pacto de Argel por el que se delimitaba una frontera común. Las consecuencias de los ocho años de guerra, con un millón de soldados y civiles de ambos bandos muertos fueron graves daños a las estructuras económicas de ambos países, alcanzando Irán cifras de paro de hasta dos dígitos.

<sup>2</sup> ALBRIGHT, David; HEINONEN, Olli, and STRICKER Andrea. *Addressing the Military Dimensions of Iran's Nuclear Program*, 4 de noviembre del 2015.

al mundo de las armas de destrucción masiva y de prestar especial vigilancia al terrorismo nuclear internacional»<sup>3</sup>.

Y parece que, a partir de 2003, fue cierto, puesto que, en noviembre de 2007, el National Intelligence Council (NIC), organismo que asesora directamente al presidente de Estados Unidos, emitió un informe titulado «*Irán: intenciones nucleares y capacidades*» en el que aseguraba que Irán había paralizado en el año 2003 su programa para la fabricación de armas nucleares y que dicho programa no se había reanudado.

Parece innegable que, independientemente de su mensaje populista, la idea de que Irán tiene derecho a acceder a la tecnología nuclear y de que es necesaria para el desarrollo del país ha calado y es compartida por gran parte de la población. Asociada con la idea de modernidad y progreso y con la necesidad de incrementar la capacidad eléctrica y de reducir la dependencia del petróleo, en Irán se ven los esfuerzos de la comunidad internacional para evitarlo como una discriminación frente a otros países de su entorno como Israel, India y Pakistán<sup>4</sup>. Mientras tanto, Estados Unidos insistía en que Irán, por ser un país productor de petróleo, no necesitaba instalaciones nucleares y le acusaba reiteradamente de intentar fabricar armas nucleares.

Irán, por su parte, aprendió las lecciones de la guerra con Irak, cuando esta bombardeó la planta nuclear de Bushehr<sup>5</sup>, y ha construido sus instalaciones nucleares en búnkeres de hormigón pretensado enterrados a gran profundidad<sup>6</sup>. Esta situación provocaba que, en caso de un ataque aéreo proveniente de Estados Unidos o de Israel (como el que en 1981 destruyó las instalaciones nucleares iraquíes de Osirak en una operación de ataque aéreo) contra las instalaciones nucleares subterráneas, este no pudiera realizarse con armas convencionales<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Discurso del vicepresidente iraní Reza Aghazadeh en la Conferencia de la OIEA, celebrada en Viena, el 16 de septiembre del 2002. Los Países No Alineados, como Corea del Sur y Brasil, defienden igualmente el derecho soberano de los países a tener acceso a la tecnología nuclear pacífica.

<sup>4</sup> Cuyos programas de armas han sido fomentados por los Estados Unidos y que se niegan a firmar el Tratado de No Proliferación (TNP).

<sup>5</sup> Estos reactores sufrieron varias veces ataques aéreos entre 1984 y 1988, que terminaron con el programa en la central de Bushehr, que no se reanudó hasta 1995.

<sup>6</sup> En agosto de 2004, Washington informó que en las plantas nucleares de Natanz y Arak, se habrían instalado las ultracentrifugadoras encargadas del enriquecimiento de uranio (el enriquecimiento de uranio no es una violación al TNP) y la construcción de un reactor de agua pesada, respectivamente. CARPINTERO SANTAMARÍA, Natividad. *El Programa Nuclear de Irán*. Documentos de Seguridad y Defensa, n.º 35. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, junio de 2010.

<sup>7</sup> «Debido a que las instalaciones no solo están enterradas, sino que estarían protegidas con barreras de unos 20 metros de espesor». Según manifestó un oficial occidental en declaraciones en las que pidió mantener el anonimato. *Ibidem*.

Para solventar este problema, una de las opciones militares presentadas por el Pentágono en el invierno de 2006 fue el uso de bombas nucleares tácticas penetrantes<sup>8</sup>. No obstante, su uso violaría el *statu quo* establecido desde Nagasaki de no emplear armas nucleares.

Para evitar este incumplimiento, el Pentágono ha desarrollado una capacidad dirigida expresamente a interrumpir el programa nuclear de Irán, se trata del programa *Massive Ordnance Penetrator*, más conocido como «bomba revienta-búnkeres». La respuesta iraní no se hizo esperar. El líder supremo, Alí Jamenei, en una reunión celebrada el 8 de febrero de 2007 con mandos de la Fuerza Aérea de su país, amenazaba: «Los enemigos saben bien que cualquier agresión por su parte encontrará una poderosa respuesta de toda la nación iraní contra los agresores y contra sus intereses en todo el mundo»<sup>9</sup>.

Hay que reconocer que un ataque preventivo de este tipo solo hubiera servido para legitimar las ambiciones nucleares iraníes, con la excusa de que, efectivamente, es la única medida disuasoria eficaz ante una agresión.

El reciente acuerdo nuclear alcanzado, que prevé el levantamiento de sanciones internacionales a cambio de una reducción de sus capacidades atómicas, sienta las bases para impedir que Irán obtenga la bomba atómica a corto plazo y pueda así reintegrarse en la comunidad internacional.

Estados Unidos, no obstante, podría haber utilizado otros medios no convencionales para interrumpir o retrasar, al menos, el programa nuclear iraní, utilizando virus informáticos con la finalidad de «sabotear sus instalaciones nucleares»<sup>10</sup>.

### *Un acuerdo favorable, ¿para quién?*

Independientemente de las aspiraciones iraníes de asumir el papel de potencia regional que le corresponde, hay que reconocer que las circunstancias han jugado a su favor. Irán no es más que un peón en el tablero estratégico del siglo XXI que juegan las potencias mayores como Estados Unidos, Rusia o China. Ante esta situación, Estados Unidos, consciente de las dificultades

<sup>8</sup> HERSH, SEYMOUR M. *Would President Bush go to war to stop Tehran from getting the bomb?* www.newyorker.com/magazine/2006/04/17/the-iran-plans.

<sup>9</sup> *The Middle East on a Collision Course (5): Iran Steps up Threats to Retaliate in the Event of an American Attack*. The Middle East Research Institute, MEMRI, Special Dispatch, n.º 1457, 9 de febrero de 2007.

<sup>10</sup> Según información del *The New York Times*, quien reveló los detalles de la guerra cibernética de Estados Unidos contra Irán, citando fuentes de la Casa Blanca. Expertos informáticos estadounidenses e israelíes elaboraron un programa espía llamado *Stuxnet* que fue infiltrado en las instalaciones nucleares iraníes de Natanz. Disponible en web: <http://www.abc.es/20120609/internacional/rc-ciberataque-obama-contra-iran-201206090744.html>.

de enfrentarse simultáneamente a China y Rusia y al Estado Islámico<sup>11</sup>, aprovecha las circunstancias e intenta convertir a Irán en un amigo. Y al mismo tiempo, favorece que Europa, gracias a las futuras importaciones de Irán, soslaye la dependencia cuasi absoluta del gas y el petróleo ruso. Washington quiere poner fin a esta dependencia, porque es absolutamente incompatible con el mantenimiento de las sanciones contra Rusia<sup>12</sup>.

Del mismo modo hay que reconocer que a Irán se le abren nuevas posibilidades para consolidar su régimen, tanto en el interior como en el exterior, y para alcanzar el papel hegemónico en la región, lo que genera notables inquietudes en algunos de los países de Oriente Medio.

Resulta evidente, pues, que el acuerdo se ha firmado en defensa de los intereses de cada una de las partes implicadas: Irán se ha visto impulsada a la firma por el efecto acumulado de las sanciones impuestas desde 2012, mientras que la firma de occidente se revela como un reconocimiento implícito de que la aplicación de nuevas sanciones tampoco frenaría el programa nuclear (desde las primeras sanciones en 2006, Irán ha triplicado el número de centrifugadoras) y que la opción militar para destruir la capacidad nuclear iraní resultaba inviable pues las principales instalaciones nucleares están fuera del alcance de las bombas penetrantes más potentes del arsenal estadounidense (e israelí) y su número y dispersión obligaría a una campaña de ataques prolongada a lo largo de meses, sin ninguna garantía de éxito<sup>13</sup>.

### Las Fuerzas Armadas iraníes

#### *Del ejército del shah a los guardianes de la revolución*

A pesar de su milenaria historia, Irán no tiene tradición militar moderna. De hecho hasta la llegada de la dinastía Pahlavi, Irán no dispuso de un ejército nacional.

Irán ni empezó ni esperaba la guerra contra Irak en 1980. Años antes, tampoco esperaba la invasión anglo-soviética de Irán en 1941, dirigida a asegurar el abastecimiento de petróleo para los aliados en la Segunda Guerra Mundial, pues como país neutral se consideraba a salvo. Desde entonces, Teherán ha evitado un conflicto militar directo, plenamente consciente de la debilidad de su poder militar. En consecuencia, el país rara vez ha amenazado con usar la fuerza, excepto para defenderse. En lugar de ello, se ha

<sup>11</sup> Según CRAIG ROBERTS Paul, subsecretario del Tesoro en la Administración de Ronald Reagan, esta es la verdadera razón del acuerdo nuclear con Irán. Disponible en web: [www.paulcraigroberts.org/2015/07/18/real-reasons-iran-agreement-paul-craig-roberts/](http://www.paulcraigroberts.org/2015/07/18/real-reasons-iran-agreement-paul-craig-roberts/).

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A. *Irán vuelve al redil, ¿Y ahora qué?* ARI 39/2015, 20 de julio del 2015, en [www.realinstitutoelcano.org/](http://www.realinstitutoelcano.org/).

centrado en el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad dentro de su propio país.

Y ello no ha sido por casualidad. El shah Reza Pahlavi disponía de un ejército configurado, entrenado y bien equipado para un conflicto convencional entre Estados, pero no para sofocar disturbios civiles internos como los que se encontró en el interior de su país y a los que no supo hacer frente la policía secreta o SAVAK que mantenía un auténtico régimen de terror<sup>14</sup>.

Los *ayatolás* aprendieron la lección y, desde el principio, para la República Islámica es una absoluta prioridad la necesidad de mantener el control de las calles. Y en ello empeñan decididamente sus esfuerzos, algo que se ha demostrado extremadamente útil para el sostenimiento del régimen islámico en los tiempos de dificultades que ha atravesado el país. Sin el control absoluto de la seguridad interior, la revolución se habría visto amenazada y potencias extranjeras enemigas se hubieran podido aprovechar de la vulnerabilidad del país.

El *ayatolá* Jomeini, ante la desconfianza que le provocaba el ejército del shah, creó la guardia pretoriana del régimen, el «Ejército de los Guardianes de la Revolución Islámica» (IRGC), la organización militar más grande de Irán, quien junto con su milicia paramilitar *Basij* tiene como misión fundamental «defender la revolución» ante los ataques internos o externos.

Aunque después de la guerra, hubo un intento fallido por parte del presidente Rafsanjani de unificarla con el Ejército regular; desde entonces, el papel político y comercial de la IRGC no ha hecho más que crecer.

A pesar de estos antecedentes «defensivos», Irán es considerado, desde hace años, como una de las principales amenazas a la paz y seguridad mundiales. Opinión que contrasta con la que tiene la propia población iraní: «¿Cree usted que los EE. UU., que pueden destruir todos nuestros sistemas militares con una bomba, tienen miedo de nuestro sistema militar?»<sup>15</sup>. Esta percepción de su propia identidad trasluce la idea de que el ejército del país no es suficiente y que solamente «otros medios» (misiles, por ejemplo) y el «compromiso de su población» (voluntario o no) con el régimen islámico permitirán a Teherán alcanzar sus ambiciosos objetivos políticos.

### ***Estructura de seguridad y defensa***

El líder supremo es el comandante de las Fuerzas Armadas y posee la autoridad para la movilización de la población civil. Sin embargo, a pesar de ser

<sup>14</sup> ESPOSITO, John. *Islam and Politics*, 4 edición, 1998.

<sup>15</sup> Irónica declaración del ministro de Asuntos Exteriores, Javad Zarif. WRIGHT, Robin. *Javad Zarif on Iran's Post-Deal Future*. 15 julio 2015. Disponible en web: [www.newyorker.com/news/news-desk/javad-zarif-on-irans-post-deal-future](http://www.newyorker.com/news/news-desk/javad-zarif-on-irans-post-deal-future).

una figura muy poderosa no es indispensable para el régimen, que es una especie de «oligarquía plural», con varios actores y centros de toma de decisiones políticas y económicas<sup>16</sup>. El Consejo Supremo de Seguridad Nacional se encarga de determinar la política de defensa y seguridad del país dentro del ámbito de la política general delineada por el líder supremo (Constitución de Irán, principio 176).

Directamente subordinado al líder supremo, se encuentra el jefe del Estado Mayor Conjunto, quien ejerce el mando operacional de las Fuerzas Armadas. Estas se organizan en dos cadenas paralelas: la fuerza regular o *Artesh*, responsable de «salvaguardar la independencia y la unidad territorial, así como del sistema de la República Islámica» (Constitución de Irán, principio 143) y el «Ejército de los Guardianes de la Revolución Islámica» (IRGC) o *Pasdaran*, encargado de «salvaguardar la revolución y sus logros ... en conexión con las de las otras Fuerzas Armadas, insistiendo en la cooperación y la coordinación fraternal entre ellos» (Constitución de Irán, principio 150).

El Ejército regular se compone de unos 398.000 efectivos, distribuidos en 350.000 en el Ejército de Tierra, 30.000 en la Fuerza Aérea y 18.000 en la Armada. Su reserva movilizable, preparada y entrenada, se estima en otras 350.000 personas<sup>17</sup>. Por su parte, se estima la fuerza del IRGC en unos 120.000-125.000 miembros.

Aunque nominalmente se encuentren bajo la administración del Ministerio de Defensa, quien se encarga de proporcionar el apoyo logístico, las principales autoridades militares dependen directamente del líder supremo.

Las fuerzas policiales se encuentran bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Mientras que todo lo relacionado con el conocimiento de la situación y tratamiento de la información es responsabilidad del Ministerio de Inteligencia.

El líder supremo cuenta con el asesoramiento del Consejo Supremo de Seguridad Nacional, órgano presidido por el presidente del Gobierno.

Aunque las responsabilidades militares se encuentren distribuidas entre el Ejército y los Guardianes de la Revolución, la realidad es que ambas estructuras son paralelas y en muchos casos se encuentran solapadas y son redundantes. De esta manera, las autoridades islámicas tienen en su mano un mecanismo de control mutuo entre dos estructuras de poder que, en un momento dado, podrían oponerse al régimen desde dentro.

<sup>16</sup> JAHANBEGLOO, Ramin. Teherán y la «primavera árabe». 6 agosto 2012. Disponible en web: [http://elpais.com/elpais/2012/07/06/opinion/1341596479\\_010136.html](http://elpais.com/elpais/2012/07/06/opinion/1341596479_010136.html).

<sup>17</sup> «El Gobierno tiene la obligación de proporcionar a todos los ciudadanos del país los programas y los medios educativos militares de forma que, en cualquier momento, todos tengan la posibilidad de la defensa armada del país y del sistema de la República Islámica de Irán. Pero la tenencia de armas debe contar con la autorización de las autoridades oficiales» (Constitución de Irán, principio 151).

Las Fuerzas Armadas iraníes han hecho grandes esfuerzos para ser más eficaces, aumentando su entrenamiento y preparación, pero sufren un material envejecido y en muchos casos obsoleto. El aumento de los ejercicios de entrenamiento ha reforzado la disposición de las fuerzas aéreas y navales, mientras que las fuerzas terrestres siguen limitadas en su capacidad para llevar a cabo una acción coordinada, con excepción de los elementos de élite de la Guardia Revolucionaria. Por su parte, el IRGC ha ampliado considerablemente su papel militar, accediendo a una creciente gama de plataformas y capacidades militares, que en muchos casos supera a la de las fuerzas regulares<sup>18</sup>.

Las capacidades militares de Irán continúan afectadas por el embargo que ha sufrido el país, limitando gravemente su acceso a las nuevas tecnologías de defensa y repuestos. A pesar de que su industria nacional ha tenido que intervenir directamente en la producción de piezas de repuesto para los equipos disponibles y en la fabricación de nuevos equipos, Irán no ha sido capaz de seguir el ritmo de gasto de sus rivales en la región del Golfo y, a día de hoy, existe en este aspecto una brecha insalvable para la República Islámica.

Asumiendo esta circunstancia, Irán ha apostado firmemente por el desarrollo del programa de misiles balísticos, que ha identificado como el camino más corto para conseguir la proyección de su fuerza fuera de sus fronteras y conseguir el respeto que, considera, se le debe en la región. Hay que tener en cuenta que el programa balístico *«nunca ha sido negociado, ni es negociable»*<sup>19</sup> para Irán. Por lo que, a pesar de las anunciadas sanciones de los Estados Unidos, no se incumple el acuerdo firmado y, por lo tanto, este programa continuará como pieza fundamental de la estrategia de la disuasión iraní.

### *Un futuro prometedor: las cuentas de la lechera*

Tras la firma del acuerdo, han desaparecido una serie de sanciones internacionales que tenían como objetivo debilitar la economía iraní para evitar el desarrollo de su programa nuclear.

Sin lugar a dudas, este acuerdo beneficia a Irán haciendo que aumente sus ingresos gracias a las exportaciones de petróleo, pero muchos analistas piensan que el principal beneficiario de esta mejora económica serán sus Fuerzas Armadas, ya que el levantamiento de las sanciones abre la posibilidad de que Irán reciba armas del extranjero y modernice parte de su obsoleta tecnología, proveniente de la época de 1970 y 1980.

<sup>18</sup> [http://csis.org/files/publication/150428\\_military\\_spending.pdf](http://csis.org/files/publication/150428_military_spending.pdf).

<sup>19</sup> Conferencia del embajador de Irán en España, Mohammad Hassan Fadaifard, pronunciada el 12 de enero del 2016 en el CESEDEN, Madrid.

Ya lo predijo, en junio de 2015, el general M. Dempsey, entonces presidente del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, durante una visita a Jerusalén: «*Si se alcanza un acuerdo e implica la desaparición de las sanciones, lo cual constituye un mayor poder económico y un mayor poder adquisitivo para el régimen iraní, me da la impresión de que esto no va a repercutir en la economía con la idea de mejorar la suerte del ciudadano medio iraní*»<sup>20</sup>.

Sin embargo, los ingresos que se prometen no serán tan altos debido a los bajos precios del crudo. En palabras del analista del sector energético en Barclays, Michael Cohen: «Los esfuerzos de Irán por aumentar las exportaciones de petróleo no podrían haber llegado en peor momento, dada la persistente saturación del mercado»<sup>21</sup>. En todo caso, esta circunstancia coyuntural probablemente no se traducirá más que en una prolongación del tiempo necesario para que Teherán alcance su objetivo de dotarse de unas Fuerzas Armadas modernas.

Irán, en su afán por convertirse en una potencia regional, compite con Arabia Saudí y los Estados del Golfo, tanto en precio del petróleo como en gasto militar. Materia en la que, claramente, sus rivales tienen ventaja. Frente a un gasto militar iraní de entre 8.000 y 14.000 millones de dólares al año, Arabia Saudí y los Estados del Golfo se gastan en su conjunto más de 80.000 millones de dólares al año en defensa<sup>22</sup>.

Y estos Estados continúan aumentando el gasto año tras año, lo que representa una «ventaja aplastante, tanto en gasto militar como en acceso a armas modernas»<sup>23</sup>, se afirmaba en un documento del Center for Strategic & International Studies (CSIS), de abril de 2015.

Parece lógico pensar que ningún país occidental venderá, al menos a corto plazo, armas ni tecnología punta a Irán. Por lo tanto, los principales beneficiarios a corto plazo de esta mejora de los ingresos iraníes serán Rusia y China, tradicionales proveedores de armas para Teherán<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> [www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4666867,00.html](http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4666867,00.html).

<sup>21</sup> [www.wsj.com/articles/oil-prices-fall-as-nuclear-deal-paves-way-for-iran-exports-1436861774](http://www.wsj.com/articles/oil-prices-fall-as-nuclear-deal-paves-way-for-iran-exports-1436861774).

<sup>22</sup> Stockholm International Peace Research Institute. Disponible en web: [www.sipri.org/publications/test/trends/gulf](http://www.sipri.org/publications/test/trends/gulf).

<sup>23</sup> El CSIS estimaba que el gasto militar en conjunto de los estados del Golfo representa aproximadamente una diferencia de 10 a 1 respecto a Irán. Miles de millones de tal gasto se destinan a la adquisición de material estadounidense y europeo, entre el que se incluyen cazas, helicópteros y sistemas de defensa antiaérea.

<sup>24</sup> Por ejemplo, la «lista de la compra» iraní en el mercado ruso abarcaría, entre otros, el misil antibuque Klub, carros de combate T-90, aviones de combate Su-35, buques de asalto anfibio de la clase Ivan Gren (aún en desarrollo) o misiles de corto alcance Iskander que pudieran hacer frente a los modernos materiales de que dispone Arabia Saudí, como los aviones de combate F-15 Eagle y Eurofighter, al carro de combate M1A2 Abrams, a los helicópteros AH-64D Apache o a las fragatas de la clase Al Riyadh, por citar alguno de los más característicos.

La situación económica iraní y la relación de armamento y fuerzas convencionales en la región del Golfo, no hace prever, ni mucho menos, que Irán vaya a convertirse en una potencia militar convencional a corto plazo, como temen los críticos del acuerdo.

No obstante, y a pesar de la antigüedad del material de sus Fuerzas Armadas y del planteamiento defensivo de su estrategia militar, Irán no descarta un empleo ofensivo de su potencial militar. En el ámbito convencional, cálculos optimistas estiman que podría proyectar fuera de sus fronteras, con carácter limitado, casi una división, aunque con importantes carencias en lo que a apoyos de combate y logísticos se refiere. Estas carencias, no obstante, se podrían suplir con el apoyo de la población civil en determinadas zonas de mayoría chiita (por ejemplo, Bahrein). Del mismo modo, su incapacidad para adquirir la superioridad aérea que requiere la batalla aeroterrestre limitaría decisivamente esta posibilidad<sup>25</sup>.

### *La amenaza de los misiles*

Forzado por las circunstancias, Irán se ha visto obligado a desarrollar otras formas de proyectar su poder militar fuera de sus fronteras. Y a ello se ha dedicado con tesón. La República Islámica ha desarrollado varias formas no convencionales de proyección. Entre las que se han demostrado más eficaces destacan el uso encubierto de unidades de operaciones especiales, como veremos posteriormente, el empleo por sorpresa de los medios aéreos y el más moderno uso de los ataques cibernéticos.

Uno de los medios más eficaces y que contribuyen decisivamente a la estrategia persa de la disuasión es la fuerza de misiles, que se encuentra en manos del ideológicamente radicalizado *Pasdaran*.

Solo la posibilidad de que esta capacidad pudiera ser utilizada por Irán como vector de lanzamiento de armas nucleares crea en la zona una situación de tensión e inestabilidad entre los países de la región que, indudablemente, disminuirá tras el acuerdo nuclear firmado.

Esta fuerza, dotada con misiles de diferentes alcances y con gran cantidad de medios ha sido ideada como arma de proyección estratégica<sup>26</sup>. Actualmente Irán posee el mayor arsenal de misiles de todo el Medio Oriente, estimado en unas 1.000 unidades, con un abanico de alcances que llega hasta cerca de los 2.000 kilómetros<sup>27</sup>. La razón de esta limitación, según Ali Jafari, comandante del IRGC, es que «el líder supremo les ha ordenado limitar el

<sup>25</sup> Castro Torres, J. I., *El estatus de Irán como potencia regional*. Madrid, 2015.

<sup>26</sup> Una vez más la experiencia de la guerra contra Irak ha pesado decisivamente en el desarrollo de esta capacidad. Irán se vio incapaz de responder a los misiles Scud que Sadam Hussein disparó sobre instalaciones críticas y ciudades iraníes.

<sup>27</sup> <http://iranprimer.usip.org/resource/irans-ballistic-missile-program>.

rango a esa distancia» y aseguró que «Israel está al alcance de la mayoría de nuestros misiles»<sup>28</sup>. Aunque la calidad de este armamento sería discutible, pues su exactitud disminuye mucho con la distancia, Irán mantiene públicamente su exclusivo carácter disuasorio ante posibles ataques del exterior, aunque vuelve a amenazar: «naturalmente, cualquiera que tenga hostilidad hacia Irán está en peligro»<sup>29</sup>.

Dado que el programa balístico quedó fuera de la mesa de negociación, Irán continúa desarrollando su programa de misiles. El 11 de octubre de 2015, el Ministerio de Defensa iraní informó de la prueba con éxito del misil de largo alcance *Emad*, de fabricación nacional y capaz de alcanzar una distancia de hasta 1.700 kilómetros. Los Estados Unidos preocupados por el desarrollo de misiles de cada vez mayor alcance y con una mejora sustancial de la precisión, afirmaron a través del secretario adjunto de Terrorismo e Inteligencia Financiera del Departamento del Tesoro americano, A. Szubin, que su programa balístico «representa una amenaza significativa a la seguridad regional y global y seguirá siendo motivo de sanciones internacionales»<sup>30</sup>.

Prueba de su búsqueda de tecnología punta, en 2007, Irán compró a Rusia el sistema de misiles antiaéreos S-300 (equivalente al *Patriot* americano), pero por varios motivos, la entrega ha sufrido sucesivos aplazamientos.

Finalmente, las primeras baterías han comenzado a llegar y se pudieron ver en abril pasado durante el desfile militar celebrado en la capital con motivo del Día del Ejército Nacional<sup>31</sup>.

Este sistema de defensa aérea es de especial importancia dado que podría cambiar el panorama de equilibrios en la zona, pues una acción de castigo por parte de fuerzas aéreas extranjeras contra Irán únicamente se podría ejecutar asumiendo unos elevadísimos índices de atrición por parte del atacante.

### Estrategia militar

#### *Doctrina militar*

La aproximación a la estrategia militar de Irán se debe enfocar desde el punto de vista de su historia reciente y de sus objetivos estratégicos. El país tiene poca experiencia en guerras modernas en los últimos tiempos. De he-

<sup>28</sup> [www.virtualjerusalem.com/news.php?Itemid=20245](http://www.virtualjerusalem.com/news.php?Itemid=20245).

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> [www.abc.es/internacional/abci-vecinos-iran-temor-rapido-avance-para-gran-potencia-regional-201601182132\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-vecinos-iran-temor-rapido-avance-para-gran-potencia-regional-201601182132_noticia.html).

<sup>31</sup> «La base aérea iraní Khatam Al-Anbia ya está equipada con el sistema de misiles ruso S-300», anunció el martes el ministro de Defensa de Irán, Husein Dehkan. Disponible en web: <http://mundo.sputniknews.com/fuerzasarmadas/20160510/1059490545/iran-base-s300.html>.

cho, la historia de Irán ha estado libre de guerras en el último siglo y medio, concretamente hasta el conflicto contra Irak de 1980-1988, al que los iraníes llaman la «guerra impuesta». Irán ha sido objeto de invasiones y ocupaciones, pero él mismo ha sido básicamente pasivo.

Su estrategia es eminentemente defensiva, basada en la percepción de que su mayor amenaza es un ataque proveniente de una coalición de países del Golfo junto a Estados Unidos, o de una acción independiente proveniente de Israel. En ambos escenarios, Irán tiene asumido que se encontraría en inferioridad de condiciones, provocada por el hecho de contar, a lo largo de mucho tiempo, con escasos presupuestos de defensa y la falta de tecnología de alto nivel, a la que hasta el momento, no ha tenido acceso.

Su doctrina conjunta es escasa y se basa en el concepto defensivo de capas concéntricas, contra las que un enemigo exterior se tendría que enfrentar sucesivamente haciendo cada vez más costoso su avance. En consecuencia, el empleo de los medios sería eminentemente asimétrico, evitando enfrentamientos convencionales en condiciones de inferioridad.

Aunque no es el lugar para hacer un estudio del terreno desde el punto de vista militar, debemos tener en cuenta que Irán dispone de casi 80 millones de habitantes y que ocupa una superficie superior a la de casi toda Europa Occidental. Más importante aún son sus barreras topográficas. Irán está definido, sobre todo, por sus montañas, que constituyen sus fronteras, envuelven sus ciudades y protegen su núcleo histórico. Para entender Irán, hay que entender no solo su gran extensión, sino sobre todo, lo montañoso que es. Rodeada por tres cadenas montañosas en el norte, este y oeste, y por el océano en el sur, con un gran desierto en el centro, Irán es extremadamente difícil de conquistar. En definitiva, Irán es una fortaleza<sup>32</sup>.

Ante la certeza de que, en caso de ataque exterior, partes importantes y centros de mando y control del Estado pudieran quedar destruidos, Irán ha desarrollado el concepto de «doctrina mosaico», en la que cada zona mantiene activa su capacidad defensiva independientemente de las demás. Este concepto explica la poca importancia concedida a la acción conjunta, donde se planean y conducen las operaciones de los mandos componentes, multiplicando la sinergia producida por su empleo coordinado.

Para la mayoría de los países, el primer imperativo de seguridad es mantener su cohesión interna. Para Irán, es mantener sus fronteras seguras. Sin ellas, Irán sería vulnerable a potencias extranjeras que intentarían manipular sus dinámicas internas, desestabilizar su régimen y explotar sus vastas riquezas naturales. Y ese es el talón de Aquiles del régimen islámico: la multiplicidad de grupos étnicos que habitan las montañas de Irán (los de origen

---

<sup>32</sup> Stratfor. «The Geopolitics of Iran: Holding the Center of a Mountain Fortress». 16 de diciembre del 2011. Disponible en web: [www.stratfor.com/analysis/geopolitics-iran-holding-center-mountain-fortress](http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-iran-holding-center-mountain-fortress).

étnico persa, aunque musulmanes, sólo suponen entre el 55% y 60% de la población) y una población dividida entre una mayoría chiita y una minoría suní (concentrada en tres zonas: nordeste, noroeste y sudeste). Cualquier potencia extranjera que quisiera desestabilizar el país y socavar el poder del Gobierno central usaría estas diferencias etno-religiosas para conseguir su objetivo<sup>33</sup>.

Irán se siente seguro en sus fronteras naturales y controla a su población. Sin embargo, la mayor amenaza a la que tiene que hacer frente es la misma a la que se ha enfrentado desde Alejandro Magno: las grandes potencias extranjeras<sup>34</sup>. Y desde hace décadas, las impresionantes reservas petrolíferas y de gas de Irán le hacen muy atractivo para los grandes poderes globales.

Por supuesto que no pensamos en una invasión militar terrestre (Irán no es Irak ni Afganistán), sino que la principal preocupación del régimen de los *aytolás* es que los Estados Unidos utilicen las posiciones alcanzadas en Medio Oriente (Irak y Afganistán, principalmente) como plataformas para fomentar las disputas étnicas en su interior.

### *Revolución sí, primavera no*

Como hemos visto, para el régimen islámico es fundamental mantener el control de su heterogénea población. Para ello creó el «Ejército de los Guardianes de la Revolución Islámica» (IRGC) quien apoyado por la milicia Basij es el guardián de los valores más conservadores y radicales del régimen.

Junto a ellos, las Fuerzas de Cumplimiento de la Ley o *Entezamat* constituyen una red que agrupa a unas 400.000 personas dependientes del Ministerio del Interior. Fruto de la unificación de la policía con la gendarmería y con los comités revolucionarios, realizada en 1991, estas fuerzas se encargan del cumplimiento de la Ley, del orden público y del control de fronteras<sup>35</sup>.

Destacan en su organización, la Unidad de Corrupción Social, encargada de los comportamientos considerados inmorales, y la Oficina de Orden Público, encargada de la vigilancia de individuos que realizan determinadas actividades como escuchar música, interacción de sexos opuestos en lugares públicos, actitud de periodistas y otros comportamientos «obscenos»<sup>36</sup>.

Estas fuerzas fueron determinantes en la represión del Movimiento Verde en 2009 y 2011 y resultan fundamentales para controlar a la oposición y gru-

<sup>33</sup> Quizá la amenaza más significativa provenga de la minoría kurda, siendo controlables los árabes del Juzestán y los baluchis del Sistán-Baluchistán.

<sup>34</sup> A lo largo de la historia, solamente consiguieron conquistar Irán los mongoles, desde el noreste, y los otomanos, desde el noroeste, las dos únicas vías de acceso al país.

<sup>35</sup> CURTIS, G. y HOOGLUND, E. *Iran: A Country Study*. 1 de abril de 2008.

<sup>36</sup> IHS Janes. *Jane's Sentinel Security Assessment – Security and Foreign Forces, Iran*. 2014.

pos disidentes que intentan manifestar públicamente sus ideas. Actúan en ocasiones en coordinación con otras organizaciones, como las milicias Basij o el grupo extremista semioficial de vigilantes de la ley islámica Ansar-e Hezbollah.

Para el régimen islámico es fundamental contar con una masa crítica de población que asegure no solo el reemplazo generacional, sino un aumento sustancial de su población, requisito imprescindible para convertirse en la potencia hegemónica que aspira a ser. Lógicamente, este aumento de población implica directamente un importante aumento del volumen de sus Fuerzas Armadas y cuerpos policiales<sup>37</sup>.

Una prueba del estricto control del régimen por parte de las fuerzas radicales es que tan solo dos días después de que el presidente Hasan Rohani confirmara entusiásticamente la firma del acuerdo nuclear, la Guardia Revolucionaria, enfrentada con el Gobierno de Rohani por su oposición al acuerdo y por su beligerancia contra Occidente, realizó un lanzamiento de dos misiles<sup>38</sup>. Este desafío no es más que una forma de recordarle al presidente del Gobierno quién es el que manda verdaderamente en Irán.

Rohani entendió el mensaje y afirmó categóricamente que Irán seguirá adelante «aún con más fuerza con su legítimo programa de misiles para promover sus capacidades de defensa y seguridad nacional», en lo que se interpreta como un mensaje para tranquilizar al sector más conservador del régimen, que percibe las cesiones en materia nuclear como una derrota y teme que la apertura hacia Occidente mine los valores revolucionarios.

### *Un campeón regional*

Irán reivindica insistentemente el papel que cree que en justicia le corresponde en el Medio Oriente. Es el país chiita más importante de la región, lo que le sitúa al margen de la totalidad de las monarquías del Golfo Pérsico, ante las que viejas disputas religiosas le hacen aparecer como su enemigo natural. Además, Irán no es un país árabe. Su población es mayoritariamente

---

<sup>37</sup> El propio ayatolá Jamenei lo denunció en una arenga televisada en 2012, criticando la costumbre occidental de tener pocos hijos y refiriéndose a la necesidad imperiosa de una política de crecimiento de la población: «Definitivamente, es preciso revisar la política de control de población y planificación familiar y las autoridades deben crear una cultura que abandone la situación de un hijo o dos hijos [por familia] [...] El imán Jomeini fijó una vez la cifra en 150 o 200 millones. Es correcta. Ese es el tipo de cifra que debemos lograr». Disponible en web: [www.abc.es/sociedad/20150311/abci-iran-potenciara-natalidad-recortando-201503101719.html](http://www.abc.es/sociedad/20150311/abci-iran-potenciara-natalidad-recortando-201503101719.html).

<sup>38</sup> El segundo de ellos, el Qadr H, que tiene un alcance de unos 1.300 km, con el eslogan «Israel tiene que ser borrado de la faz de la tierra» grabado en el misil. Disponible en web: [www.hudson.org/research/12303-iranian-impunity](http://www.hudson.org/research/12303-iranian-impunity).

persa, aunque hay decenas de minorías étnicas repartidas a lo largo y ancho de su extenso territorio.

Irán ve la región del Golfo dominada por los Estados Unidos y sus Estados aliados y, en consecuencia, se opone a este «injusto» orden regional. En otras palabras, Irán, como China, se resiste a ser lo que el historiador Pankaj Mishra denomina como «*parte interesada en el orden global de algún otro*»<sup>39</sup>.

El Oriente Medio es turbulento, pero actualmente Irán no se enfrenta a un enemigo que amenace su existencia. El país no tiene ancestrales enemigos irreconciliables, ni ninguna reclamación irredentista inalcanzada en su entorno. Sus más cercanos vecinos, Irak y Afganistán, son inestables y débiles, pero actualmente no suponen una amenaza directa para Irán<sup>40</sup>.

A pesar del acercamiento de Estados Unidos a Irán, en ningún caso querría Washington perder un aliado tan importante en la zona como Arabia Saudí y resto de países amigos en Oriente Medio. Dependiente de sus bases navales y aéreas de Bahrein y Qatar, uno de los aspectos positivos que Estados Unidos encuentra en este acuerdo con Irán es reequilibrar el juego de poder en la zona, que se había desequilibrado peligrosamente en favor de Arabia Saudí.

No hay duda de que el acuerdo ha causado un grave daño a la situación estratégica de Israel. Sin embargo, a pesar de las manifestaciones en contra del acuerdo y de su enfrentamiento con Obama, se consuela con la garantía de que Irán, por lo menos en el corto plazo, no tendrá acceso al arma nuclear. Por el contrario, y paradójicamente, la mejora de las capacidades militares convencionales de Irán, consecuencia directa del incremento de ingresos que se espera en el futuro inmediato, incrementan la posibilidad de un ataque convencional de Irán sobre los países de la zona, y además tiene como inmediata consecuencia para Israel que la mejora económica de Irán incrementará exponencialmente las capacidades de Hizbulá.

Israel necesita una nueva estrategia en Oriente Medio y entender que el *status quo* anterior al acuerdo ha cambiado y nunca será restaurado. Con esta nueva estrategia, Jerusalén podría dejar bien claro a Estados Unidos y a Irán que las actividades militares de Hizbulá –como el lanzamiento de cohetes, disparos a patrullas militares, colocación de IED en la frontera con Israel o

<sup>39</sup> PILLING, David. «Asia needs stronger regional institutions». *Financial Times*, 24 de octubre de 2012. Disponible en web: [www.ft.com/cms/s/0/7721dd5a-1d1a-11e2-a17f-00144feabdc0.html#axzz43Uid6lTp](http://www.ft.com/cms/s/0/7721dd5a-1d1a-11e2-a17f-00144feabdc0.html#axzz43Uid6lTp).

<sup>40</sup> La principal amenaza para Teherán en las dos últimas décadas ha sido el crecimiento de la presencia militar de los Estados Unidos en Medio Oriente y percibe esta presencia como una forma de presión y de influencia en sus asuntos internos. Podemos decir de Irán lo que una vez dijera Henry Kissinger de China: «el mayor temor estratégico de China es que una potencia o potencias extranjeras quieran establecer despliegues militares en la periferia de China capaz de invadir el territorio chino o inmiscuirse en sus instituciones nacionales».

consolidar su posición en los Altos del Golán– incentivaría una respuesta mucho más desproporcionada de la que Israel ha llevado a cabo durante los últimos seis años. Es decir, Israel «copiaría» la estrategia que a Irán tan buenos resultados le ha reportado.

El enfrentamiento entre Arabia Saudí e Irán demuestra que la histórica lucha entre suníes y chiitas continúa en el siglo XXI<sup>41</sup> y se materializa en las guerras de Siria y Yemen donde, al más puro estilo de la Guerra Fría, estos dos países se enfrentan de manera indirecta a través de sus aliados sobre el terreno (*proxy war*).

Respecto al resto de países árabes de la región, la cadena de quejas por la firma del acuerdo ha empezado por los Emiratos Árabes Unidos quienes han reclamado a Estados Unidos tener el mismo derecho a enriquecer uranio que el que la Administración Obama ha garantizado a Irán y pronostican que el acuerdo provocará una cascada de proliferación nuclear en Oriente Medio<sup>42</sup>.

En sentido amplio, y a pesar de las triunfantes declaraciones del régimen teocrático, es importante no interpretar el acuerdo nuclear firmado como una victoria iraní. Para Irán se trataba simplemente de no perder. Tener los objetivos de la República Islámica en perspectiva puede ayudar al mundo a controlar las acciones iraníes más perniciosas. La firma del acuerdo ha sido interpretada desde el régimen islámico como una gran victoria, simplemente porque estos objetivos eran mucho menos ambiciosos (sobrevivir en un mundo hostil) que los del resto de partes implicadas en el acuerdo. No hay un «orden iraní» en la región. En su lugar, hay desorden y los iraníes van a intentar pescar en estas aguas revueltas.

En definitiva, la región del Golfo es el escenario de una carrera armamentística de fuerzas convencionales, fuerzas asimétricas, cohetes de artillería y misiles balísticos. Al mismo tiempo, Irán envía especialistas militares<sup>43</sup> y realiza transferencias de armas a actores no-estatales como Hizbulá en Líbano, fuerzas pro-Assad en Siria, milicias chiitas en Irak, Hamas y la yihad islámica palestina (PIJ) en Gaza, y a los rebeldes hutíes en Yemen, con la finalidad de expandir su influencia en la zona.

---

<sup>41</sup> FISHER, Max. «The real roots of Sunni-Shia conflict: beyond the myth of “ancient religious hatreds”». Disponible en web: [www.vox.com/2016/1/5/10718456/sunni-shia](http://www.vox.com/2016/1/5/10718456/sunni-shia).

<sup>42</sup> [www.cbsnews.com/news/united-arab-emirates-us-enriching-uranium-iran-nuclear-deal/](http://www.cbsnews.com/news/united-arab-emirates-us-enriching-uranium-iran-nuclear-deal/).

<sup>43</sup> Existen evidencias de que el despliegue iraní en Siria, en apoyo del régimen de Assad, supera, a finales de 2015, la cifra de 1000 personas estacionadas junto a las fuerzas rusas en la Base Aérea de Latakia. A finales de 2015, el número de bajas iraníes en Siria se estimaba en unos 130 jefes militares y especialistas, desde principios de 2013, y en Irak, aproximadamente 30 bajas, desde mediados de 2014. Disponible en web: [http://csis.org/files/publication/150428\\_military\\_spending.pdf](http://csis.org/files/publication/150428_military_spending.pdf).

## Proyectando inestabilidad

Irán, por mandato constitucional, se encuentra obligado a exportar la revolución más allá de sus fronteras<sup>44</sup>, allí donde se encuentren oprimidos a causa de sus creencias religiosas. Si a esta pretensión proselitista religiosa unimos la voluntad geopolítica de convertirse en una potencia hegemónica en la región y, en consecuencia, en el orden global, se deduce claramente la necesidad de proyectar su poder fuera de sus fronteras.

Pero no se debe olvidar que el recuerdo de la dura experiencia de la guerra con Irak se mantiene vivo entre la población, por lo que no resultaría popular la proyección de contingentes fuera de sus fronteras.

Además, aunque quisiera, Irán no se encuentra en condiciones de proyectar con garantías su poder militar convencional fuera de sus fronteras, pues, entre otras consecuencias negativas, una acción de este tipo podría desencadenar una reacción internacional en contra (como la que se produjo tras la invasión de Kuwait por Irak).

Por este motivo, Irán ha desarrollado una capacidad «expedicionaria» no convencional en su zona de influencia así como una limitada capacidad coercitiva en el resto del mundo que ejerce a través de su Fuerza Quds.

Para conseguir este objetivo, ha desarrollado una serie de operaciones en el exterior muy diferentes unas de otras. En Irak y Siria, por ejemplo, se utilizan oficiales iraníes para estimular la capacidad de combate de las fuerzas locales sobre el terreno, algo parecido a lo que hacen los instructores occidentales.

En cambio, en otras zonas se realizan actividades encubiertas de acción directa, por sí mismos o por medio de agentes interpuestos o, de manera generalizada, mediante la financiación de elementos desestabilizadores (grupos radicales, organizaciones de tipo humanitario o, incluso, personas, en lo que se conoce como «células durmientes») nacionales del país objetivo.

## La Fuerza Quds

La Fuerza Quds es una unidad especial perteneciente al Ejército de Guardianes de la Revolución (IRGC). Su principal misión es realizar operaciones especiales mediante la acción directa, la información, la asistencia militar y la financiación de estados, actores no-estatales o individuos particulares fuera del territorio de Irán<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> La República Islámica de Irán debe «organizar la política exterior del Estado basándose en los valores islámicos, en el compromiso fraterno hacia todos los musulmanes y en el total apoyo a los desheredados del mundo». Constitución iraní principio 3.16.

<sup>45</sup> *Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center*, 2012, pp. 11-13.

Se encuentra bajo el mando del general de división Qassem Soleimani y aunque orgánicamente está encuadrada en el IRGC, su jefe depende directamente del líder supremo. Su entidad no está definida con exactitud, aunque se calcula que puede estar entre los 2.000-5.000 miembros, aunque algunos analistas elevan su número a los 15.000<sup>46</sup>.

A lo largo de los últimos años Irán ha incrementado el uso de sus unidades Quds y otros elementos de su estructura de operaciones encubiertas para armar o apoyar elementos extremistas en el sur del Golfo, Líbano, Gaza y Yemen, y fomentar las tensiones entre chiitas y sunitas en Bahrein, Irak, Kuwait, Arabia Saudí y Yemen. Esto da a Irán la capacidad de mantener guerras indirectas de bajo nivel y de presionar a los Estados, amenazándoles con proveer de dinero, armas y entrenamiento a los disidentes, así como usarlos para realizar acciones de sabotaje, ataques suicidas y otros ataques con bombas o IED.

En la Fuerza Quds destaca especialmente el «Departamento 400», encargado de realizar las acciones más sensibles. Actualmente, por ejemplo, de proveer apoyo directo a los grupos armados alineados con el régimen de Assad en Siria<sup>47</sup>.

Una de las actividades principales de la Fuerza Quds es el suministro de armamento, que se realiza a través de la «Unidad 190», especializada en el tráfico de armamento a través de canales comerciales y de contrabando<sup>48</sup>.

Su fuerza radica en que para realizar sus cometidos, la Fuerza Quds no tiene únicamente capacidad de actuación a través de su poder físico o *hard power*, sino que el mismo procedimiento se aplica a otras formas de poder o *soft power*, entre las que se encuentran las relaciones económicas, humanitarias, culturales o religiosas. Esta combinación de poder coordinado tiene como resultado una expansión de la influencia iraní tanto en su entorno regional como en el resto del mundo.

### ***El Ministerio de Inteligencia***

Irán no está exento de riesgos en su interior<sup>49</sup> y el régimen teocrático lo tiene muy presente. El Ministerio de Inteligencia y Seguridad Nacional (VEVAK) es

---

<sup>46</sup> CORDESMAN, Anthony H. *The Gulf Military Balance, Vol. I: The conventional and asymmetric dimensions*. CSIS, 2014.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Ejemplo de ello es el descubrimiento en el puerto de Mersin (Turquía), en 2009, de 22 contenedores, supuestamente cargados con piezas para tractores para la fábrica que los iraníes habían instalado en Ciudad Bolívar (Venezuela), cuya carga real era unas 40 toneladas de material bélico. Disponible en web: [www.iranwatch.org/sites/default/files/UN-Panel-of-Experts-Iran-Report-May-2011.pdf](http://www.iranwatch.org/sites/default/files/UN-Panel-of-Experts-Iran-Report-May-2011.pdf).

<sup>49</sup> Ver el interesante artículo [www.theguardian.com/world/iran-blog/2015/jul/14/whats-next-for-president-rouhani-in-iran](http://www.theguardian.com/world/iran-blog/2015/jul/14/whats-next-for-president-rouhani-in-iran).

considerado como el ministerio mejor dotado económica y logísticamente y cuenta con un gran respaldo político por parte del líder supremo. Se calcula que puede disponer de unos 30.000 miembros y es considerado como una de las agencias de inteligencia más activas en el Oriente Medio.

Cubre todas las facetas del ciclo de inteligencia: obtención de información, su análisis así como su distribución en tiempo oportuno. Se ocupa tanto de la inteligencia como de la contrainteligencia, al igual que de las actividades contra el terrorismo, espionaje, subversión, sabotaje y crimen organizado.

En su organización destaca el llamado «Departamento de Desinformación», que puede operar independientemente o en colaboración con otros, y cuya misión principal es proporcionar a sus enemigos una visión interesada sobre las actividades iraníes. Este concepto es muy similar al recientemente desarrollado concepto de comunicación estratégica (STRATCOM) desarrollado por la OTAN.

El personal que compone la organización son militares, clérigos o miembros del Pasdaran; por su parte, el personal civil se selecciona, en su mayoría, en la Universidad Imam Mohammad Bagher de Teherán.

En el cumplimiento de sus funciones, el VEVAK compite tradicionalmente con el Pasdaran, produciéndose a veces descoordinación y reiteración de esfuerzos, aunque, en todo caso, ambas organizaciones convergen, siempre bajo la supervisión del líder supremo, en el Consejo Supremo de Seguridad Nacional<sup>50</sup>.

### Conclusiones

La privilegiada situación geográfica de Irán, a caballo entre el Oriente Medio y el subcontinente Indio, al tiempo que nexo de unión entre el Cáucaso y Asia Central con el océano Indico, le configuran como un pivote geopolítico, potenciado por la existencia de dos de las cuencas gasísticas y petrolíferas más importantes del mundo.

Consecuencia directa de esta situación geográfica, unida a la cantidad y calidad de su población le predisponen para ocupar un lugar de privilegio en la región del Golfo. Posición que no puede alcanzarse sin disponer de unas Fuerzas Armadas potentes que respalden sus objetivos políticos y apoyen con credibilidad la capacidad de proyectar este poder más allá de sus fronteras. Desde hace décadas, el ejército convencional iraní se muestra insu-

---

<sup>50</sup> Entre sus intervenciones en el exterior, se pueden citar la detención por el VEVAK del líder de Jundullah (banda terrorista suní de Irán), Abdul Malek Rigi, cuando viajaba en un avión hacia Kirguistán (posteriormente juzgado y ahorcado en Teherán en junio de 2010), mientras que se cree que fue el Pasdaran el responsable del intento de atentado en 2010 contra el embajador de Arabia Saudita en EE. UU.

ficiente para contribuir a alcanzar los objetivos estratégicos diseñados por sus gobernantes.

Ante esta incapacidad, el desarrollo por parte de los estrategas iraníes de la doctrina de proyección asimétrica, no sólo en la región sino en todo el mundo, se ha revelado como una de sus mejores capacidades. Para ello, utilizan la Fuerza Quds del Pasdaran y el Ministerio de Inteligencia (VEVAK) como herramientas para realizar operaciones especiales basadas en la acción directa, la inteligencia, la desinformación, la ayuda militar (tanto con personal como con material), así como la financiación de los Estados, grupos e individuos afines, aunque estos solo sean coincidentes con el régimen islámico en su rechazo común al «gran satán» norteamericano. Cuando abandonó el programa nuclear militar en 2003, Irán jugó con la medida ambigüedad de su mantenimiento, porque encontró una ventaja aprovechable, al menos temporalmente, ya que por el simple hecho de dar a entender al mundo que se mantenía el programa militar, multiplicaba el verdadero potencial iraní.

Por otra parte, las potencias regionales (Israel) o mundiales (Estados Unidos), a pesar de sus amenazas, han ponderado mucho la posibilidad de realizar un ataque en fuerza sobre las instalaciones nucleares iraníes. Tan solo por el hecho de que, como hemos visto, las consecuencias de un ataque contra estas instalaciones nucleares fueran inciertas y aumentarían exponencialmente las posibilidades de que Irán interrumpiera la salida de petróleo del Golfo Pérsico, hacía que el riesgo estratégico para las economías occidentales no mereciera la pena.

Hasta la firma del acuerdo, Irán ha utilizado la estrategia de crear incertidumbre sobre si disponía o no de una capacidad nuclear ofensiva, unida a la proyección al mundo exterior de una cuidadosa imagen de extremismo ideológico religioso que le hacía presentarse como impredecible. Irán se presentaba a sí mismo como amenazador e inestable.

Por eso, para occidente la vía diplomática de negociar un acuerdo ha resultado mucho más atractiva. Aunque a tenor de las declaraciones y gestos del régimen islámico en los últimos años, quien verdaderamente estaba interesado en alcanzar un acuerdo –y lo antes posible– era Irán. En esta ocasión, parece que el reloj estaba en el lado persa y el tiempo estaba del lado occidental.

La respuesta a este intercambio de papeles puede venir del hecho de que, en su análisis estratégico, Irán ha llegado a la conclusión de que, en primer lugar, sus fronteras están más seguras que nunca contra una posible invasión (sus vecinos, Irak y Afganistán, nunca han estado tan débiles y los Estados Unidos, a pesar de su inmenso potencial, no aceptarían un desgaste en vidas humanas tan alto como el que sufrirían para ocupar Irán). En segundo lugar, que la incertidumbre sobre el programa nuclear militar, paradójicamente, sólo era una noticia de consumo interno, dirigida a mantener en la opinión pública occidental la animadversión contra Irán.

Y, en tercer lugar, que la economía y el pueblo iraní estaban sufriendo unas sanciones que podrían encender (como ya ocurrió con el Movimiento Verde) la mecha de los disturbios internos, principal espada de Damocles del régimen islámico.

En esta estrategia iraní de la disuasión ocupa un papel fundamental la fuerza de misiles que, en manos de los radicales Guardianes de la Revolución, representa para Irán el papel de punta de lanza de su Ejército. A pesar de las repetidas manifestaciones oficiales de que los misiles tienen únicamente carácter defensivo, es la única baza que le queda a Irán para mantener creíble a los ojos del mundo su estrategia.

Además, y como expresó el exministro de defensa iraní, contralmirante Ali Schamjani, los misiles tienen la *«mejor relación coste-eficacia»* de toda la panoplia de armamento.

A lo largo de estas páginas, hemos analizado las carencias más importantes de las Fuerzas Armadas iraníes, que podemos resumir en su insuficiente capacidad de proyección, falta de una defensa aérea eficaz, escasez y antigüedad de su fuerza aérea, así como de fuerzas acorazadas y mecanizadas. A la escasez de su presupuesto de defensa (consecuencia directa de las sanciones económicas) se une la propia de su redundante estructura de seguridad y defensa, materializada en la falta de coordinación entre sus Fuerzas Armadas convencionales y el Cuerpo de Guardianes de la Revolución.

Irán se enfrenta a partir de ahora al dilema de reintegrarse en la comunidad internacional con todas sus consecuencias o seguir siendo ese miembro díscolo que se mueve en los márgenes del orden internacional.

Su actual política de disuasión, basada en la capacidad de tomar represalias y en la venganza a todos los niveles, es incompatible con comportarse como un miembro confiable de la comunidad internacional. Irán debe demostrar a partir de ahora que es un socio fiel y basar sus métodos de actuación en la diplomacia, el multilateralismo y las soluciones constructivas.

Una prueba de ello sería el abandono de la tradicional narrativa aislacionista iraní (el «ni oriente ni occidente, sino República Islámica» del *ayatolá* Jomeini) y la participación en organizaciones multinacionales de relevancia que le permitieran alcanzar lo antes posible su anhelada «silla» en el concierto de las naciones.

Sin embargo, en el interior existen voces discrepantes en contra del acuerdo nuclear, que no tendrían más relevancia si no fuera por el hecho de que, detrás de ellas, está la fuerza armada más importante de Irán, los Guardianes de la Revolución y su milicia Basij. La existencia de este núcleo duro conservador islámico en el seno del régimen iraní hace que esta transición a la modernidad se presente como algo más que un reto para la República Islámica.

Como siempre han hecho, los persas se enfrentan a las grandes potencias escondiéndose en las laderas de sus montañas. Pero las montañas les protegen de la fuerza militar extranjera, pero no de la amenaza de desestabilización interior. El régimen islámico lo sabe y, por eso, cohesionan su nación gracias a una combinación de acuerdo político y represión. Los iraníes saben que las potencias ocupantes se irán algún día. Persia permanecerá mientras estén sus montañas.

## Capítulo quinto

### Irán después del acuerdo nuclear

Salma Semmami

#### Resumen

La firma del acuerdo nuclear abre para Irán una nueva etapa política y refuerza su imagen de potencia regional a pesar de la oposición interna y del escepticismo de los más conservadores. Las repercusiones económicas y las consecuencias políticas son, por ahora y como estaba previsto, un éxito para el gobierno de los moderados liderado por Rouhani. Tras el acuerdo, Irán mejora sustancialmente sus relaciones con los países europeos y con Rusia. El país aprovecha también esta coyuntura favorable para incrementar su involucración e influencia en los asuntos regionales de su interés.

A pesar de esta mejora, el acuerdo nuclear sigue siendo muy frágil. En primer lugar, está sujeto a unas condiciones de cumplimiento aún no alcanzadas. En segundo lugar, varios desarrollos regionales indican que entre Irán y las potencias occidentales surgirán inevitablemente motivos de desacuerdo, entre ellos, el conflicto en Siria. Otro dilema pendiente de resolver es la relación con Israel y con los países árabes de la región.

#### Palabras clave

Irán, acuerdo nuclear, petróleo, geopolítica, guerra en Siria, Rusia.

**Abstract**

*The signing of the nuclear agreement opens for Iran a new political phase and strengthens its image as a regional power despite internal political opposition and the skepticism of its most conservative wing. So far, economic implications and political consequences can be considered as a success for the current moderate government led by Rouhani. Following the agreement, Iran improved significantly its relations with the European countries and with Russia. The country also took advantage of these favorable circumstances to step up its involvement and influence in regional affairs.*

*Yet, the nuclear deal remains fragile as it is subject to conditions which are still to be fulfilled. Moreover, current regional developments seem to indicate that disagreements will certainly arise between Iran and western countries, among them the conflict in Syria. The relationship with Israel and the Arab countries is also another remaining issue for western countries.*

**Keywords**

*Iran, Nuclear Agreement, Oil, Geopolitics, War in Syria, Russia.*

## Introducción

Irán ha sido, desde la revolución Islámica, un país que enciende las pasiones y provoca interminables debates sobre sus intenciones y estrategias. Odiado por algunos y admirado por otros, lo cierto es que Irán no deja indiferente a nadie. Para analizar la situación actual en Irán y entender los cambios que han ocurrido en las últimas décadas, es importante primero hacer abstracción de los prejuicios que, muy a menudo, conducen a procesos de intenciones y a sesgos en el análisis dado, por un lado, por la falta de conocimiento debida a la distancia geográfica y a la carencia de diplomacia cultural e intercambios, y por otro lado, la imagen opaca que dan los medios de comunicación de Irán definido como el país de la «revolución islámica» y reducido frecuentemente a su ala ultraconservadora, la cual comenzó a dominar la escena política a partir de 1979 y se sigue fortaleciendo hasta la fecha. Aun así, es importante recordar que la Revolución Islámica no ha podido borrar los siglos de existencia previos y, aunque haya dejado huella, no ha transformado radicalmente la sociedad iraní. La rebelión de 2009, a pesar de su fracaso, lo demuestra. Irán sigue siendo un país complejo y muy dividido a nivel interno.

## Consecuencias del acuerdo nuclear sobre la imagen y la economía de Irán

### *El fortalecimiento de la imagen de Irán a nivel internacional*

A nivel internacional, después de tantos años de negociaciones, parece evidente que la firma del acuerdo nuclear constituye un triunfo de la diplomacia y marca una nueva era en las relaciones entre Irán y varios países occidentales. Después del acuerdo nuclear, la idea que domina en la opinión pública y también en los análisis e informes sobre Irán es la expectativa, lógicamente, de una mejora de las relaciones y una cooperación más importante en los asuntos regionales. Irán, a través de este acuerdo, recupera su imagen de país «digno» y vuelve a ser un miembro de pleno derecho de la comunidad internacional a la vez que consigue salir del aislamiento. Este cambio abre nuevas oportunidades para Irán y conducirá a un reposicionamiento geopolítico y estratégico del país.

Gracias al acuerdo nuclear, Irán ha conseguido fortalecer su imagen en la comunidad internacional. Ser interlocutor con las grandes potencias en unas negociaciones muy mediáticas le ha proporcionado un prestigio y una cierta «imagen de poder» a la vez que ha hecho crecer su proyección regional. Más allá de las consecuencias o del contenido del acuerdo nuclear y del fracaso o del éxito de las negociaciones, el mero hecho de sentarse en la mesa con Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, Francia, Rusia y China permite a Irán posicionarse como un actor clave y central en la escena internacional. Es

muy importante tener en cuenta el peso simbólico que representa para el Gobierno de Irán el hecho de ser el interlocutor principal de las grandes potencias mundiales. En sí, este papel consolida la imagen de un país fuerte con el que hay que contar para la toma de decisiones a nivel mundial.

Además, durante las negociaciones, Irán en muchas ocasiones ha subido el tono, ha retocado los términos del acuerdo y ha llegado a imponer sus propias condiciones (enriquecimiento de uranio y mantenimiento de su industria nuclear civil, recuperar sus fondos bloqueados en el extranjero, intercambio de prisioneros con Estados Unidos, etc.). Las exigencias de Irán, unidas al hecho de rechazar ciertas concesiones, han satisfecho el orgullo nacional y han dejado al ala ultraconservadora de la política iraní sin argumentos, ala que siempre ha sido hostil a este acuerdo y está constantemente defendiendo con mucha agresividad (como por ejemplo después del caso de las caricaturas del profeta publicadas por parte del periódico francés *Charlie Hebdo*) cualquier menoscabo a la identidad nacional o lo que ellos perciben como tal. Parte de los «antiacuerdo» dentro de la política iraní interpretaron este acuerdo como un fracaso de la política exterior, una humillación y una «renuncia» del país a su «derecho fundamental», al nuclear y una aceptación unilateral de no-proliferación (argumentan sobre todo que se trata de un compromiso al cual Israel y otros países de la región no están sometidos). Sin embargo, estas voces no son las dominantes.

La realidad es que Irán ha tenido una oportunidad histórica y ha sabido aprovecharla. A nivel internacional y regional su imagen sale más reforzada de las negociaciones al mismo tiempo que consigue el levantamiento de las sanciones con un impacto positivo casi-inmediato sobre su economía.

### *Las consecuencias macroeconómicas*

La mejora económica esperada empezó a concretarse con la gira europea del ministro de los Asuntos Exteriores iraní, Mohammad Javad Zarif, en enero de 2016. Se llevó a cabo, durante estas visitas, la firma de muchos acuerdos comerciales, todos ellos frutos del levantamiento de las sanciones. En Italia, Irán firmó cuatro acuerdos de un valor aproximado de 4.000 millones de dólares. «Rohaní ha firmado para su país importantes acuerdos con empresas italianas como Saipem, Danieli, Condotte o Ansaldo Energia. También se ha logrado un acuerdo con el grupo italiano "FerroviedelloStato" (FdS) para prestar asistencia técnica en el proyecto de la línea de alta velocidad Tehran-Qom-Isfahan, que cuenta con cerca de 400 kilómetros, según confirmó la empresa italiana»<sup>1</sup>. Antes de esta visita histórica, la ministra italiana de desarrollo económico recordó también que Italia era el primer socio de Irán en términos comerciales antes de las sanciones y que está dispuesta a

<sup>1</sup> «Italia e Irán firman acuerdos empresariales en la visita de Rohaní a Roma». *La Vanguardia*, 25 de enero de 2016.

retomar la cooperación. El mismo tono se obtuvo en Francia, donde se firmaron acuerdos con empresas de varios sectores (automóvil, aeronáutica, energía, petróleo, etc.). Airbus hizo una de sus mayores transacciones dado que Irán realizó un pedido de 118 aviones<sup>2</sup>.

Peugeot vuelve al país con un verdadero plan de reconquista: la empresa dejó Irán en 2012 a causa de su proyecto de alianza con el americano General Motors. Aun así, los coches franceses siguen teniendo mucho éxito en Irán y PSA representaba en 2014 el tercio del mercado automóvil iraní. Aeropuertos de París, Bouygues y Vinci se encargarán de los proyectos de renovación de los aeropuertos iraníes. La principal ambición de Irán es posicionarse como un lugar de tránsito y un nodo logístico entre Europa y el extremo Oriente. Alstom firmó un acuerdo de cooperación industrial para la producción y el mantenimiento de los trenes mientras la SNCF producirá para Irán trenes de alta velocidad y firmó un protocolo de cooperación en la gestión de las estaciones. Por otro lado, el grupo de transporte marítimo CMA CGM abrirá agencias comerciales en el país e incrementará sus escalas en los puertos iraníes.

Después de esta gira, el Elíseo afirmó que «Irán tiene considerables necesidades en los ámbitos de infraestructura, construcción de redes, industria automotriz, transporte aéreo y ferroviario, ámbitos en los que las compañías francesas son excelentes». En realidad esta mejora de las relaciones económicas no responde solamente a una necesidad de la economía iraní sino que también representa una oportunidad para Europa, en búsqueda de mercados nuevos para sus empresas y que necesita dinamizar sus exportaciones para salir del marasmo económico en el que se encuentra: «de manera global, la Unión Europea espera aumentar sus intercambios comerciales con Teherán desde los actuales 7.600 millones de euros al año hasta los casi 28.000 millones anteriores a las sanciones internacionales que castigaron su programa nuclear hasta hace 10 días»<sup>3</sup>.

Los países europeos, incluyendo a Alemania, Francia, Italia y Grecia, eran los mayores socios comerciales de Irán en los años 2000 sumando un tercio del total de las exportaciones e importaciones iraníes. El mandato de Ahmadinejad hizo bajar significativamente este porcentaje y el presidente iraní empezó una política de acercamiento con el Este. Tras estos cambios, Corea del Sur, China, India, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos sustituyeron progresivamente a los países europeos como socios principales de Irán.

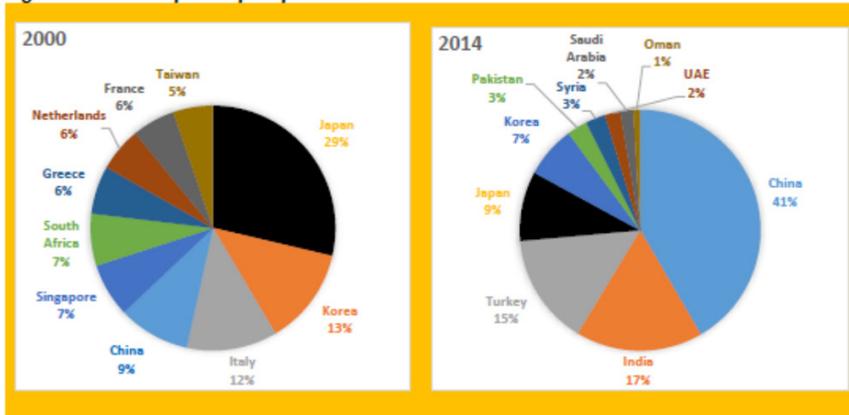
Otro cambio predecible en los años venideros es que la economía iraní, que ha conocido un giro importante de Europa hacia Asia a partir de los años

<sup>2</sup> FEITZ Ann, et al. «Iran, moisson de contrats pour les groupes français». *Les Echos*, 28 Janvier 2016.

<sup>3</sup> ESPINOSA Ángeles y ORDAZ Pablo. «Las expectativas de negocio marcan la visita del líder iraní a Roma y París». *El País*, 25 de enero de 2016.

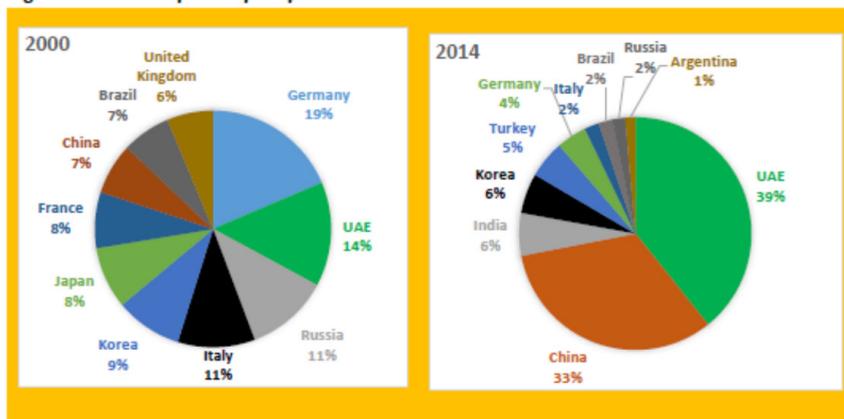
2000 (como lo indican los gráficos más abajo), se va reajustar tras el levantamiento de las sanciones<sup>4</sup>. La diversificación de los socios comerciales del país beneficiará en primer lugar a la Unión Europea. Un estudio del Banco Mundial estima las pérdidas iraníes en términos de exportaciones a 17,1 mil millones de dólares y calcula que el levantamiento de las sanciones tendrá un impacto más importante sobre el negocio con algunos países en particular cuyo coeficiente de elasticidad (que mide el cambio del negocio bilateral como respuesta a las sanciones) es muy elevado, como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia o Singapur.

Figure 2a. Iran's top 10 export partners



Source: IMF Direction of Trade Statistics.

Figure 2b. Iran's top 10 import partners



Source: IMF Direction of Trade Statistics.

Figuras 1 y 2. Los 10 primeros importadores de Irán

<sup>4</sup> *Economic Implications of Lifting Sanctions on Iran*, Mena quarterly economic brief, World Bank Middle East and North Africa Region, July 2015.

Otro importante impacto del acuerdo nuclear es la liberación de las transacciones bancarias. Por un lado, Irán podrá recuperar sus fondos bloqueados en el extranjero (estimados en aprox. cien mil millones de dólares)<sup>5</sup> y, por otro lado, la vuelta de los bancos europeos debería permitir un mayor dinamismo de las transacciones financieras, aunque todos los analistas prevén que este último cambio llevara tiempo.

Se estima también que las inversiones extranjeras directas subirán hasta unos 3 o 3,5 mil millones en un par de años es decir el doble del nivel que tenían en 2015 pero aún no recobrarían su nivel de 2003. Se espera que algunos sectores como el automóvil, el petróleo, la construcción y el sector financiero se recuperen. La mayoría de las inversiones extranjeras directas esperadas irán hacia el sector del petróleo y de la energía, seguidos por los sectores del automóvil y farmacéutico. Aun así, habrá que realizar reformas más ambiciosas para permitir que las inversiones se traduzcan en crecimiento económico sostenible y en creación de empleos.

### *La vuelta del petróleo iraní al mercado internacional*

El cambio más radical es seguramente el hecho de que Irán volverá a exportar su petróleo. El CEO de la compañía nacional iraní de petróleo celebró el levantamiento de las sanciones por todo lo alto. Apenas 48 horas después de la firma del acuerdo había anunciado la exportación de unos 500.000 barriles de petróleo. Total ya firmó un acuerdo para comprar el petróleo bruto de Irán y prevé incrementar su cooperación en el futuro. La llegada del petróleo iraní en un mercado ya en crisis, dado que el precio del petróleo está en su nivel más bajo desde 2003, empeora aún más la situación para los países exportadores y la previsión es un desplome agravado del precio del barril: según las estimaciones del Banco Mundial, el precio del barril de petróleo caerá 10 dólares en 2016, pasando de 30 a 20 dólares<sup>6</sup>. Este cambio perjudicaría a los competidores y genera mucha preocupación para los países cuyas economías están basadas en la renta petrolera como Argelia, Venezuela o Arabia Saudí<sup>7</sup>.

Otra consecuencia directa del levantamiento de las sanciones y de los ingresos del petróleo sobre la economía iraní es la subida de sus importaciones y la posibilidad de invertir en proyectos de construcción y mejora de las infraestructuras gracias a los ingresos petroleros. Se estima que Irán aumentará un 3% su renta *per cápita*. Esta estimación está basada considerando

<sup>5</sup> *Accord sur le nucléaire iranien: le retour de Téhéran sur la scène géopolitique au Moyen-Orient?* Le point de vue de Thierry Coville, 16 Juillet 2015.

<sup>6</sup> «Iran: Lifting of Sanctions Will Lower Oil Prices and Boost Domestic Economy If Managed Well», *Press Release*, The World Bank, August 10<sup>th</sup> 2015.

<sup>7</sup> «Economic Implications on lifting sanctions on Iran». *Mena Quarterly Economic Brief*, The World Bank, July 2015.

que Irán recuperaría «solo la mitad del volumen de sus exportaciones de petróleo anterior a las sanciones». El impacto podría ser aún más positivo si los países del Golfo Pérsico disminuyen la cantidad de petróleo exportada para bajar la cantidad disponible en el mercado y evitar así una caída importante del precio del barril. La estrategia de los países del Golfo en términos de producción es un factor clave y determinará también en gran parte las ganancias de Irán. La renta *per cápita* podría subir hasta el 6,5% en un escenario en el que Irán recupere su nivel previo de exportaciones hacia la Unión Europea.

El segundo país que se beneficiará de este levantamiento es Israel, cuya renta *per cápita* subiría de un 0,5%, *ídem* que en la Unión Europea. Esta cifra, según las estimaciones, sería de 0,3% en Estados Unidos. Al contrario, para los países del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, se espera una bajada de la renta *per cápita* del 3,9%<sup>8</sup>. Las previsiones positivas relacionadas con la vuelta del petróleo iraní han llevado al Fondo Monetario Internacional a prever un crecimiento económico en Irán del orden del 5% en 2016.

Sin embargo, la entrada de los ingresos del petróleo en la economía iraní conducirá a una apreciación del tipo de cambio. Eso permite por un lado que las importaciones sean más baratas, pero perjudica las exportaciones no petroleras. Este fenómeno se produjo en los años 2000 y requiere por parte de Irán una política de diversificación de su economía y una menor dependencia del petróleo. Sin políticas económicas estructuradas, esta vuelta del crecimiento económico y la entrada de divisa extranjera podrían trasladarse, dada la fuerte demanda de consumo interno, en una subida descontrolada de las importaciones de productos más competitivos que los productos nacionales que van a responder, por un lado, a necesidades inmediatas de la población iraní pero, por otro lado, perjudicarán a largo plazo su economía nacional. No dejar que las empresas iraníes sufran la liberalización del negocio internacional es el principal desafío en términos de política económica del mandato de Rohani.

Teniendo en cuenta estas cifras y previsiones, se entiende mejor la importancia radical de estos acuerdos para el Gobierno iraní.

Ahora bien, las empresas extranjeras deberían tener en cuenta que algunas empresas iraníes aún siguen bajo otro tipo de sanciones: las sanciones económicas motivadas por «apoyo al terrorismo». Dada la complejidad de la estructura económica iraní, muchas empresas corren el riesgo de acabar haciendo negocio, sin quererlo, con empresas cuyos beneficios sirven para suministrar armamento o para otros fines militares, sobre todo sabiendo

---

<sup>8</sup> IANCHOVICHINA, Elena; DEVARAJAN Shantayanan et LAKATOS Csilla. *Levée des sanctions économiques contre l'Iran: Conséquences mondiales et réponses stratégiques*. The World Bank, 2016.

que la mayoría de ellas pertenecen a la guardia revolucionaria. De hecho, el imperio industrial de esta milicia incluye a empresas de varios sectores, entre ellos el petróleo (controlan incluso el mercado negro), el gas, el transporte, las infraestructuras, la energía y las comunicaciones. Se estima que esas empresas facturan al año alrededor de 10.000 millones de dólares<sup>9</sup>.

### Repercusiones políticas del acuerdo nuclear sobre los equilibrios regionales

#### *Un cambio interno relativo a pesar de la victoria electoral*

El acuerdo nuclear conlleva también repercusiones políticas. El impacto electoral se demostró en las últimas elecciones. El levantamiento de las sanciones ha sido una oportunidad para el régimen iraní de ganarse una base electoral más amplia y «seducir» a una parte de los reformistas y del movimiento laico. Aunque no consiga vencer el régimen autoritario y obtener logros significativos en términos de derechos humanos y libertades individuales, lo cual fracasó tras la represión violenta en 2009, el movimiento demócrata y reformista iraní podrá obtener una cierta libertad de circulación y desarrollar contactos e intercambios más regulares con los países occidentales. Esta apertura aunque sea por ahora puramente económica podría conducir a un acercamiento cultural y diplomático imprescindible para matizar y aminorar la influencia de los ultraconservadores. La ayuda pública al desarrollo de los países europeos y las diversas herramientas de *soft power* se irán desarrollando mientras abrirán probablemente sedes de fundaciones y ONG internacionales en la próxima década. La permeabilidad con otros modelos culturales ofrecerá la apertura de nuevos horizontes a los jóvenes iraníes. Esto no significa, sin embargo, que habrá una apertura política. El sistema político de Irán parece cada vez más autoritario siguiendo la misma tendencia que el resto de los países de la región y no parece que la apertura política forme parte de la agenda del Gobierno.

La apertura económica y diplomática, por tanto, no se traslada sistemáticamente en una apertura política. Se puede hacer un paralelo con la política castrista en Cuba tras el restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos: el sistema político no ha conocido ningún cambio notable hacia una liberalización política. Es más, la represión se hizo más violenta y el número de presos políticos sigue creciendo aceleradamente sin que haya ningún tipo de impacto político sustancial de tipo democrático a nivel interno, al menos a corto plazo<sup>10</sup>. Aun así, esta situación de dualidad entre un sistema político

<sup>9</sup> MEMBRADO, Zahida. «La Guardia Revolucionaria de Irán aumenta su poder tras el acuerdo nuclear». *El Mundo*. Teherán, 26/11/2015.

<sup>10</sup> *Informe de represión política de marzo de 2016 de la CCDHRN (Comisión cubana de derechos humanos y reconciliación nacional)*.

autoritario y una apertura económica no se puede mantener indefinidamente porque la coexistencia entre la liberalización del mercado y el despotismo político conduce a contradicciones sistémicas insostenibles.

En este sentido, la primavera árabe ha sido una muestra de que la estabilidad aparente puede dar una sensación falsa de permanencia de los regímenes cuyas bases sociales son, en realidad, muy débiles. Tras la apertura al resto del mundo, será imprescindible para el gobierno iraní dejar atrás su modelo de sociedad anacrónico y satisfacer a una clase media en búsqueda de nuevas oportunidades y de reformas reales. La administración de Obama cuenta con el hecho de que la influencia de los ultraconservadores irá debilitándose inevitablemente bajo la presión social y que las fuerzas moderadas serán los ganadores de esta apertura.

Esta interpretación está contestada por parte de los observadores que ven en el cambio iraní un mero reajuste de las instituciones (parlamento y asamblea de los expertos) que pasan de una extrema-derecha a un centro-derecha: aparece un nuevo *statu-quo* que apunta a un equilibrio entre moderadores y conservadores sin ningún cambio revolucionario sustancial. Se trata, en definitiva, de un cambio táctico característico de *politics as usual* en Irán que no modifica los pilares del país: una elite política religiosa y muy conservadora pero que tiene una tendencia evidente y demostrada a optar por el pragmatismo y a tomar decisiones dirigidas por el interés estratégico del país, una economía basada en la renta con una estructura oligarca dominada por grupos estatales y una sociedad persa que considera con cierto menosprecio a sus vecinos árabes y que apoya en gran parte el derecho de su gobierno a involucrarse en los asuntos regionales. Muchos temen, por tanto, que Irán instrumente el acuerdo nuclear para reforzar su imagen y así legitimar sus ambiciones regionales, aumentar su intervencionismo militar y consolidar su dogma.

### *El impacto sobre las relaciones con los países sunís*

A nivel geopolítico, los acuerdos nucleares permitirán a Irán que vuelva a diseñar su política regional de manera más ambiciosa, acercándose a otras potencias como Rusia o China y también incrementando su injerencia en asuntos regionales.

Irán apoyará con más fuerza a las minorías y a las rebeliones chiís en muchos países sunís. Esta involucración se acomete en base al suministro de armas o de liderazgo político-moral, como en el caso del Hezbulá en Líbano. El Gobierno Bahreiní, por ejemplo, se ha podido mantener en el poder frente a la rebelión chií solo gracias a la intervención de Arabia Saudí. En muchos países del Golfo la mayoría de la población es chií y vive bajo la dominación de un poder suní, lo que genera muchas tensiones y crea una situación de fragilidad permanente para esos gobiernos. Además, el fracaso en la crea-

ción de un sentimiento nacional hace que, en esos países, la identidad religiosa siga siendo un factor determinante y que recobre más importancia en la definición de la identidad de los ciudadanos.

Esta fuente de desestabilización que representan las minorías chiíes hace de Irán un enemigo temido y demonizado por parte de los gobiernos y de las poblaciones suníes. Además de la ventaja demográfica, la población chií crece en importancia dado que los ideales de justicia social y de lucha contra el explotador, muy arraigados en el chiismo, encuentran un eco creciente entre las poblaciones suníes y algunas minorías étnicas. El supuesto peligro que supone el crecimiento del chiismo está, en muchos países, exagerado y se enseña en las clases de educación islámica en la enseñanza pública, una visión del chiismo no como una rama distinta del islam, sino etiquetado como una herencia promovida por parte de enemigos de las naciones árabes como Irán. Estas tensiones fomentadas por parte de los gobiernos se ven agravadas en el contexto actual de guerra civil en Siria y tras años de enfrentamiento entre las dos facciones del islam en Irak.

Sin embargo, la relación más conflictiva y preocupante es la de Irán con Arabia Saudí. Los dos países se han enfrentado de manera indirecta en varias ocasiones (guerra Irán-Irak, rebeliones chiíes en países del Golfo y, más recientemente, la terrible guerra en Yemen). Esta vieja «Guerra Fría» entre los dos países está, poco a poco, transformándose en un conflicto directo que desestabiliza toda la región. Irak, por ejemplo, ha sido, bajo Saddam Hussein, un verdadero muro de protección y una barrera a la penetración chií. Con el vuelco de Irak bajo la dominación chií tras la intervención americana, el equilibrio de los poderes cambia sensiblemente en la región y convierte la amenaza chií, real o ficticia, más grande para la potencia saudí en el momento en el que Irán gana con Irak un aliado clave.

El acercamiento entre Bagdad y Teherán para muchos observadores se vislumbra como el nacimiento de un arco chií en expansión que va ganando terreno y que tiene pocas posibilidades de frenarse, dado el efecto de seducción que tiene Irán sobre las poblaciones chiíes fuera de sus fronteras. Para Arabia Saudí el juego de alianzas, a pesar de la creación del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, no está definido. Países como Omán, Qatar, Kuwait o los Emiratos Árabes Unidos, mantienen relaciones cordiales con Irán y buscan también un contrapeso a la tutela saudí.

### *Las relaciones con la potencias no occidentales*

Este vecindario suní y las relaciones conflictivas que mantiene Irán con esos países obliga a una estrategia regional de búsqueda permanente, y muchas veces desesperada, de aliados. La búsqueda de alianzas es un elemento clave de la geopolítica iraní y tiene por objetivo asentar su poder a través de una red de aliados que le permitan seguir existiendo en la escena interna-

cional, seguir haciendo negocio y salir del aislamiento político y diplomático. Además, desde la implementación de las sanciones, Irán ha debido, por obligación comercial y por necesidad estratégica, desarrollar sus relaciones con las potencias no occidentales como China y Rusia y también con países como Turquía.

Con respecto al último, Irán y Turquía han sido históricamente imperios rivales que, después de perder la batalla frente a las fuerzas europeas en el siglo XX, se convirtieron en naciones modernas y reconstruyeron hasta sus propias identidades. Reza Shah se inspiró del Kemalismo turco en su proyecto de modernización de Irán, y la rivalidad para la influencia regional entre los dos países nunca dejó de existir. La situación empezó a cambiar con la llegada, por un lado, de la revolución islámica de 1979 en Irán y, por otro lado, del partido islamista turco AKP al poder. En esta coyuntura y en el momento en el que Turquía se está alejando de la Unión Europea y de Israel por varios motivos, Irán aprovecha para acercarse a este nuevo aliado potencial. Junto con Brasil, Turquía constituyó uno de los pocos apoyos al derecho nuclear iraní. Esta amistad no consiguió dar a Irán una alianza estratégica vital para el país y con la que se podría contar.

Efectivamente, las relaciones con Turquía no tardarán en envenenarse porque los motivos de separación en un contexto regional muy beligerante eran superiores a las razones detrás del acercamiento: entre esos motivos cabe destacar el hecho de que Turquía es miembro de la OTAN y alberga una base-radar americana en su territorio, en Kürecik, la cual Irán percibe como una amenaza directa a su seguridad. La guerra en Siria acabó con esta alianza naciente por el mero hecho de que Turquía apoya a la oposición siria mientras Irán apoya al régimen. Es más, Turquía es la primera fuente de financiación de la oposición siria: se estima que invirtió más de 20.000 millones en Siria<sup>11</sup>. La importancia estratégica de Siria para Turquía está, obviamente, no solo relacionada con Irán, sino con la oportunidad de resolver el tema del independentismo kurdo y de crear en lo que fue antiguamente el territorio sirio un país nuevo que pueda albergar a los secesionistas kurdos del PKK en conflicto permanente con Ankara.

La colaboración más estratégica para Irán es hoy en día la que tiene con Rusia. Es una de las pocas alianzas estables del país y tiene bases sólidas. La intervención conjunta en Siria en 2015 así lo confirma. Esta intervención se perpetró a través de los ataques de la aviación rusa y de un avance simultáneo y coordinado de las fuerzas del Cuerpo de los Guardianes de la Revolución Islámica en el terreno, apoyados por parte de milicias chiís de varias nacionalidades (Pakistán, Irak, Afganistán...) y de miembros del Hezbulá libanés.

---

<sup>11</sup> TAHERI Amir. «Siria: un pasado accidentado y un futuro incierto», 14 de febrero de 2016, traducido por el Medio.

El eje central de esta alianza es una colaboración militar, pero se puede afirmar con certeza que Teherán y Moscú han pasado de ser una mera asociación basada en el negocio y la transferencia de tecnología (venta de aviones civiles, apoyo en el sector nuclear civil, etc.) a una alianza estratégica cuya robustez redefine la geopolítica en la región. Esta alianza se manifiesta a través de intervenciones conjuntas y coordinadas en la región y con la «descongelación» de la venta de los misiles de defensa anti-aérea S-300: este contrato, inicialmente firmado en 2007, fue inicialmente suspendido en 2010 por parte de Rusia para estudiar su conformidad con la Resolución 1929 de las Naciones Unidas que prohibía la exportación de armamento a Irán, lo que desató entonces la ira en Irán.

Pero estos litigios pertenecen ya al pasado. La entrega de dichos misiles antiaéreos al ejército iraní se firmó por aprox. 800 millones de dólares y abre el paso a más oportunidades de venta de equipamiento militar sofisticado a Irán por parte de su aliado ruso. La defensa aérea es el punto débil del ejército iraní y Rusia ofrece una oportunidad estratégica inigualable para modernizarlo. Este acercamiento está muy comentado, con justa razón, por parte de la prensa internacional. Es un motivo de preocupación para los enemigos de Irán, no solamente por la venta en sí, sino por el cambio sustancial que conlleva esta alianza para los equilibrios geopolíticos en Asia. Este contrato ha provocado una reacción tal vez exagerada en Israel y alimentará un nuevo episodio de la carrera armamentista entre Teherán y Tel-Aviv. Sin embargo, las características técnicas del equipamiento militar que interesa a Irán indican una obsesión defensiva y una estrategia de protección frente a la de los vecinos del Golfo Pérsico.

Esta alianza conlleva también ventajas económicas y estratégicas importantes para Rusia. El país necesita ingresos, dado que sufre de las sanciones financieras impuestas tras la crisis en Ucrania y que su producto interior bruto ha decrecido fuertemente entre 2014 y 2015.

Además, su alianza con Irán forma parte de la ofensiva diplomática y mediática que Putin está llevando a cabo: es una señal clara de que el acuerdo nuclear no significa una extensión adicional del área de influencia americana en Oriente Medio.

### **Contradicciones a largo plazo**

#### ***La guerra en Siria, un factor de división***

A pesar de la coyuntura favorable relacionada con la lucha conjunta contra el estado islámico, de la firma del acuerdo nuclear y de la mejora de las relaciones económicas, Irán y los países occidentales tienen pendientes muchas

contradicciones estratégicas profundas que surgirán tarde o temprano y podrían poner fin a este paréntesis de paz y triunfo de la diplomacia.

La más importante de esas contradicciones es el apoyo a los dos bandos opuestos en la guerra en Siria. Dado su aislamiento, Irán busca de manera permanente reforzar a sus alianzas regionales, hasta las más débiles. En el régimen de Asad, Irán tiene un aliado político de vital importancia y no puede asumir que este país caiga bajo la dominación de los rebeldes sunís. El apoyo de Irán al régimen de Asad ha crecido de manera exponencial durante los últimos meses de 2015. El año 2015 ha supuesto en efecto una etapa diferencial en el conflicto sirio después de más de cuatro años de guerra civil y regional y de una tragedia humana que ha resultado en la crisis de refugiados más importante desde la segunda guerra mundial.

Los atentados de París del 13 de noviembre, junto con las macabras noticias de los refugiados muertos en el Mediterráneo, y sobre todo en las costas griegas, provocaron la toma de consciencia de que el conflicto sirio ha llegado a un punto crítico y de que no habrá vuelta atrás. Las repercusiones del conflicto llegan a las fronteras y la escala del conflicto llega a ser internacional. No queda otro remedio a los países occidentales que involucrarse para evitar la multiplicación de los daños colaterales.

En esta etapa crítica, Irán decidió apoyar a Asad sin reserva llevando la situación a un callejón sin salida. El general Hossein Hamedani en una entrevista en octubre de 2015 declaró que «la seguridad nacional de Siria y de Irán son inseparables y que Siria es una prioridad de primer nivel para Irán (...) aún más importante que Irak, Yemen o Líbano»<sup>12</sup>. La involucración de la República Islámica de Irán y de sus Fuerzas Armadas en la guerra siria agravó el conflicto y no dejó ninguna posibilidad a las negociaciones de paz. De hecho, la primera exigencia de la oposición siria es la marcha de Asad, la cual es imposible mientras el apoyo de Irán y Rusia siga existiendo. Esta contradicción, por evidente que parezca, no está por ahora tratada seriamente por parte de las potencias occidentales y acabará alargando el conflicto y haciendo imposible cualquier intento de resolverlo.

Al mismo tiempo que Irán refuerza su apoyo al régimen de Bachar Al-Asad, los países sunís de la región suministran armas y misiles a los rebeldes y ayudan a la toma de nuevas ciudades por parte de la oposición. Arabia Saudí, Qatar y Turquía forman parte de los enemigos indirectos de Irán en el conflicto sirio. En diciembre de 2015, Irán empezó a retirar sus tropas del suelo sirio (bajaron a 700 el número de combatientes en vez de unos 2.000 en octubre del mismo año)<sup>13</sup>. El soporte de Irán a Siria incluye también entre-

---

<sup>12</sup> PECK, Max. *Doubling Down on Damascus: Iran's Military Surge to Save the Assad Regime*. Foundation For Defense Of Democracies Press, January 2016.

<sup>13</sup> «Iran has over 1000 Troops in Irak, Less than 2000 in Syria -U.S. General». Reuters, October 27<sup>th</sup> 2015.

namiento, apoyo logístico, ayuda estratégica y operacional y hasta el mantenimiento del equipamiento militar. En este sentido, Irán constituye para Estados Unidos y para la Unión Europea un obstáculo en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto sirio, una solución que requiere como condición *sine qua non* la marcha del presidente Bachar Al Asad.

Otra consecuencia de la interminable guerra siria y de la involucración iraní es el protagonismo creciente de las milicias armadas y su expansión en todo el país. Igual que pasó en Libia después de la intervención militar contra Al Kaddhafi, el vacío que deja el poder del Estado y las Fuerzas Armadas convencionales pasa a ser ocupado en parte por milicias que van ganando terreno y acumulando poder. En Siria, Hezbulá es el líder incontestable de la «resistencia» contra el Estado Islámico y frente a los rebeldes sunís. Esta involucración del Hezbulá ha sido castigada por parte del Estado Islámico que atacó en varias ocasiones las sedes del Hezbulá en Líbano. Los ataques del Estado Islámico en Beirut podrían provocar una contaminación de Líbano y la vuelta del país a la inestabilidad y a la guerra civil entre sunís y chiís que ya sufriera Irak después de la intervención americana de 2003<sup>14</sup>. Hezbulá es la más grande y la más importante de las milicias activas en la guerra civil Siria, pero se suman a ella muchas milicias chiís como la brigada iraní de los Fatimiyoun, la brigada iraní de los Zaynabiyoun o las varias milicias chiís de Irak, Pakistán o Afganistán, todas ellas apoyadas por Irán.

Esta verdadera ofensiva iraní en suelo sirio ha permitido al régimen de Asad obtener victorias que hubieran sido imposibles en 2014. Ahora bien, con un apoyo a fuerzas opuestas y con intereses conflictivos, hay poca probabilidad de que Irán consiga llegar a un acuerdo con los países occidentales sobre la guerra en Siria. Más aún, su involucración preocupa crecientemente a los países sunís, que presionarán a sus aliados para llevar a cabo una contra-ofensiva. La estrategia actual con respecto a la guerra en Siria es claramente insostenible. Si no cambia el paradigma, habrá un enfrentamiento diplomático, o incluso armado frente a las fuerzas iraníes, o las apoyadas por Irán, en suelo sirio.

Además, un apoyo incondicional al régimen sirio podría perjudicar mucho a Irán si Asad acaba perdiendo la batalla y si un nuevo régimen suní se instala en Siria. La multiplicación de las milicias y la movilización sectaria –que instrumenta Irán y otras fuerzas extranjeras en Siria para servir sus propios intereses– podría también volverse en una amenaza seria para el país por el exilio importante de las minorías étnicas que obligaría a redefinir las fronteras de toda la región y podrá acabar amenazando las fronteras iraníes también.

---

<sup>14</sup> KAROUNY Mariam & BASSAM Laila. «Two Suicide Bombers Hit Hezbollah Bastion in Lebanon, 43 Killed». *Reuters*, November 12<sup>th</sup> 2015.

*Las ambiciones regionales de Irán*

Irán se ve como una potencia cultural y política en la región cuya historia milenaria y raíces definen como la heredera del imperio persa. Su idioma y su producción intelectual, artística y poética definen una identidad persa que se distingue con fuerza de la identidad árabe dominante en el resto de la región. Irán es también la defensora de una visión culturalista opuesta a la globalización tal y como la conciben los americanos. El país tiene por otro lado todas las características clásicas de una potencia política (recursos energéticos, gran territorio –equivalente a tres veces la superficie de Francia–, una población alrededor de 78 millones de habitantes y una fuerte presencia fuera de sus fronteras).

Irán ha sido un territorio históricamente amenazado por parte de sus vecinos –bajo la dominación de los árabes y después del imperio turco-mongol– y ha debido luchar duramente para su soberanía territorial. Durante la época colonial, Rusia, Inglaterra y el imperio Otomano quisieron ganar terreno en Irán y ejercer su influencia en este inmenso territorio estratégico, rodeado por montañas y con una gran riqueza de recursos naturales. El hecho de haber tenido que luchar para asentar su identidad nacional y proteger tanto su territorio como sus recursos ha desarrollado una cultura muy patriota y un gran orgullo nacional. Eso explica también el éxito de los discursos de Ahmadinejad y la facilidad con la que el régimen consigue movilizar a la población sobre asuntos relacionados con la defensa de la identidad iraní.

Por este motivo es muy poco probable que los ciudadanos iraníes se vuelvan en contra de su gobierno para denunciar su involucración fuera de sus fronteras o para contestar el presupuesto militar. La retórica de la legítima defensa y de la lucha contra el opresor tiene un gran éxito igual que en países como Israel que, rodeados por países enemigos, argumentan que su supervivencia depende de su aptitud a defenderse. De esta obsesión de la defensa nace también toda la polémica sobre el programa nuclear de Irán y su derecho o no a enriquecer el uranio para fines militares.

Este aislamiento lleva a Irán a tener una política exterior de búsqueda de aliados que comparten su antiamericanismo, como en América Latina, o creando enlaces importantes con Rusia y China, creando un nuevo centro de la geopolítica mundial. Irán se acerca a países suníes también y a Israel, con el que, en realidad y a pesar de los discursos de enemistad y de amenazas, tiene muchos intereses comunes.

La política exterior de Irán está basada en un paradigma de legítima defensa por un lado, y por otro lado en un mandato auto-declarado de protección de las poblaciones chiíes «oprimidas» o que se encuentran bajo dominación suní fuera de sus fronteras. Esta doble necesidad hace de Irán un país bastante intrusivo con respecto a su política exterior y a su vecindario. La situación

crea un verdadero dilema para las potencias occidentales y para Estados Unidos. De hecho, la pregunta es: ¿cómo Occidente conseguirá mantener una buena relación con sus aliados árabes de la región al mismo tiempo que permite a Irán llevar a cabo una política que les perjudica directamente? El dilema aún no está resuelto y se irá complicando con cada nueva involucración iraní.

Los que cuentan con que la liberalización política conducirá la población a contestar esta involucración fuera de las fronteras se olvidan del hecho de que la mayoría de los iraníes, aunque no comparten el conservadurismo del Gobierno, no están en contra de su presencia en otros países de la región percibidos como enemigos y a veces hasta como amenazas para la seguridad nacional.

La involucración de Irán en la región alcanza a muchos países y a contextos de conflicto. Como bien se sabe, Irán ha constituido un aliado clave para el grupo islamista de corte chií Hamás y para el desarrollo de sus actividades en Palestina. Esta alianza se detuvo con la guerra en Siria, en cuanto Hamás eligió el partido de la oposición al régimen de Bashar Al Asad. Pero Irán ya consiguió sustituir a Hamás. Su nuevo aliado palestino «Al-Sabirin» es un grupo armado aún más radical que Hamás y sobre el cual la autoridad palestina no tiene control. Se estima que este grupo tiene ya unos 400 seguidores. Está reclutando en la comunidad chií pero también dentro de los suníes como, por ejemplo, los miembros del grupo Fatah. La capacidad de ofrecer sueldos gracias a la financiación iraní, sumada a los varios motivos obvios que permiten a cualquier grupo terrorista ganar adeptos en un contexto como el de Gaza (una causa nacional frustrada, la injusticia diaria y humillación por parte de los soldados israelíes, la desesperación de los palestinos a los cuales no queda ninguna esperanza y la asfixia de la población palestina con el bloqueo económico y el muro de Gaza) acrecientan la facilidad para reclutar. Si Irán ha podido ganar terreno en Yemen y Siria con rapidez, su crecimiento en Palestina podría ser aún más rápido.

Esta infiltración iraní en la franja de Gaza preocupa a todos los analistas porque amenaza a Israel y condenará cualquier posibilidad para una solución pacífica en Oriente Medio. Además, la opción de creación de un Estado palestino bajo estas condiciones se ve totalmente improbable. ¿Hasta qué punto los países de Occidente conseguirán mantener un equilibrio entre los intereses de Israel y de los países suníes, por un lado, al tiempo que fomentan la política de amistad y normalización de las relaciones con Irán?

La apuesta del gobierno iraní y el objetivo detrás del acuerdo nuclear parece directamente relacionado con las ambiciones de su política exterior: ganar un margen de maniobra más grande en la región al mismo tiempo que debilita a los países suníes y, sobre todo, a Arabia Saudí.

### ¿Un respaldo a las violaciones de derechos humanos?

La última contradicción que cabe destacar es la dificultad para los países occidentales de mantener una relación con Irán cuando su opinión pública junto con la diáspora iraní denuncia las violaciones permanentes de derechos humanos dentro del país. Italia y Francia han sido duramente criticadas por culpa de privilegiar el negocio y el pragmatismo económico frente a la coherencia con sus valores. El acuerdo nuclear para muchos activistas representa, indirectamente, un respaldo de los occidentales al Gobierno iraní y a sus métodos represivos. Aceptar la normalización con Irán se corresponde también para muchos con una negación de los valores universales y una aceptación de la postura ideológica «culturalista» que, so pretexto de tolerancia y de la aceptación del otro, acaba a menudo justificando los abusos por una serie de factores culturales específicos. Es cierto que esta afirmación es válida tanto para Irán como para Arabia Saudí y muchas dictaduras con las que la Unión Europea y Estados Unidos mantienen relaciones cordiales. La Libia de Kadhafi o el Túnez de Benali fueron, antes de la Primavera Árabe, ejemplos vivos de este doble rasero. Esta dualidad tiene un coste moral para los gobiernos occidentales frente a opiniones públicas muy conectadas y conscientes de los abusos de derechos humanos fuera de sus fronteras.

La ONG *Human Rights Watch* da la voz de alarma dado que la situación de los derechos humanos en Irán empeora continuamente<sup>15</sup>. Las libertades de expresión, de asociación, de culto y de opinión están bajo amenaza permanente. Los periodistas, los líderes de opinión en las redes sociales, los sindicalistas y los activistas corren el riesgo de largas condenas de prisión o de penas de muerte. Los opositores políticos siguen en la cárcel y la represión salvaje de 2009 demostró la cara oculta del régimen iraní. En 2015, las leyes discriminatorias se fortalecen y el país sigue negando a las mujeres sus derechos básicos y sigue siendo hostil a las minorías. Además, Irán posee el triste record mundial de ejecuciones (incluso de menores) bajo dudosas acusaciones de drogas o de terrorismo y sin las garantías elementares de un juicio imparcial. A esos abusos se añaden las prácticas de tortura y los castigos inhumanos como la lapidación y una larga serie de violaciones de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En muchos aspectos, Irán comparte con su principal enemigo en la región, Arabia Saudí, una visión rigorista del Islam y una barbaridad –aunque menos mediática– comparable a la del Daesh. Estas contradicciones son conocidas por parte de los activistas de derechos humanos pero pondrán, tarde o temprano, en dificultades a los gobiernos occidentales con respecto a sus estrategias en la región y revelaran unas incoherencias.

---

<sup>15</sup> Human Rights Watch 2016. Report on Iran. Disponible en web: <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/iran>.

A pesar de la firma del acuerdo nuclear, quedan muchos retos antes de aspirar a una normalización duradera de las relaciones con Irán. Uno de ellos es que el congreso americano está ya considerando otras sanciones respondiendo a los ensayos con misiles balísticos llevados a cabo por parte de Irán en violación de la Resolución 2231 – resolución cuya legalidad está siendo cuestionada por parte de Rusia y China–.

### Conclusión

El triunfo de la diplomacia y sus consecuencias económicas positivas no conllevan necesariamente una solución a nivel político. La mejora de las relaciones con otros países, sobre todo con Estados Unidos, no ha sido aún acompañada de un acuerdo compatible con las estrategias regionales. Es cierto que los intereses geopolíticos de Irán hoy en día parecen coincidir en algún grado con los objetivos de los países occidentales, sobre todo en la lucha contra el Estado Islámico, pero a largo plazo muchas contradicciones surgirán inevitablemente. Los países sunís e Israel presionarán para que Irán, en contra de sus aspiraciones, no pueda extender su influencia en la región. Por ahora, Irán está desarrollando acuerdos comerciales con la Unión Europea y con otras potencias no occidentales, pero no hay ninguna señal positiva de mejora sustancial con respecto a Estados Unidos o sus vecinos sunís. La relación con Arabia Saudí, por ejemplo, se ha deteriorado sensiblemente.

Irán está utilizando y utilizará el fortalecimiento resultante del acuerdo nuclear en un sentido que sitúa a los países occidentales en una contradicción frontal con los intereses de sus aliados históricos en la región. Irán debería ser más prudente porque, a pesar del cambio del equilibrio geopolítico en la región, su política exterior genera muchas tensiones preocupantes. Este periodo transitorio es muy frágil y la comunidad internacional aún no confía en el gobierno iraní.

Con respecto a la guerra en Siria, la involucración de Irán ha ido creciendo y, al principio, las potencias occidentales «dejaron hacer» porque la lucha armada contra el Estado Islámico les resultaba estratégicamente beneficiosa, les daba la posibilidad de luchar contra el Estado Islámico evitando una involucración directa en el conflicto después del fracaso de la guerra en Irak y después de la intervención en Libia que condujo de manera contraproducente a un fortalecimiento de los salafistas y una división del país.

Otra intervención en Oriente Medio, además, les podría suponer un coste a nivel interno y sus efectos son imposibles de prever.

El acercamiento a Irán está lleno de contradicciones, y estas no se dan únicamente en el lado iraní, lo que evidencia una frágil situación que puede revertir en consecuencias no deseadas. Cabe mencionar, entre otras, la fuerte contradicción entre el acercamiento de los países europeos con Irán y los

valores que deberían exigir los países democráticos, a través del *soft power*, por el respeto de los derechos humanos como condición previa al negocio multilateral. Esta crítica, aunque tenga sentido, sin embargo no es aplicable solamente a Irán. Arabia Saudí viola permanentemente los derechos humanos y, de algún modo, es «un Daesh que ha triunfado»<sup>16</sup>: es evidente que comparten rasgos ideológicos y sería muy difícil ignorar el hecho de que, tanto Irán como Arabia Saudí, pretenden combatir un mal que ellos mismos contribuyen a alimentar. En este sentido, actúan «como pirómanos y como bomberos». Otras contradicciones son aún más críticas, como la aspiración de Occidente de tener relaciones amistosas de carácter estratégico con focos de poder en lucha velada o directa entre sí, tales como Israel, Arabia Saudí e Irán, al tiempo que los gobiernos de muchos de los países de la región actúan en contra de los deseos de la gran mayoría de sus poblaciones, y sin establecer o fomentar las bases para que las relaciones entre todos los actores entre sí y sus poblaciones conduzcan a un futuro mínimamente optimista de creciente estabilidad.

Todas estas contradicciones profundas en las políticas exteriores de los países occidentales, tanto como en los intereses regionales opuestos, conducen a la misma conclusión: hay desgraciadamente pocas posibilidades de que el acuerdo nuclear permita luchar contra los factores estructurales que impiden la paz en Oriente Medio.

---

<sup>16</sup> DAOUD, Kamel. «L'Arabie Saoudite, un Daesh qui a réussi». *New York Times*, 20 de noviembre de 2015.

## Conclusiones finales

Luis Feliú Bernárdez

La privilegiada situación geográfica de Irán, a caballo de Oriente Medio y el subcontinente indio, nexo de unión entre el Cáucaso, Asia Central y el océano Indico, le configuran como pivote geopolítico que se ve, además, reforzado por las dos cuencas gasísticas y petrolíferas más importantes del mundo. Lo anterior, unido a la fuerte demografía, la historia y la cultura persa y la preparación de su población, le predisponen para ocupar una posición como actor relevante en Oriente Medio, siempre que se den una serie de circunstancias que intentaremos desgranar en estas conclusiones. Es por ello, que después de los vaivenes en la política exterior de Irán de los últimos años, el acuerdo firmado con el G5+1 y la UE le posibilita disponer de los medios económicos, políticos y militares, para ocupar esa posición extraordinaria en la situación actual en Oriente Medio. Sin embargo, ese objetivo está lleno de riesgos y desafíos tanto externos como internos que Irán no puede afrontar solo.

El mencionado acuerdo internacional firmado con Irán ha contado, como es sabido, con la participación de la ONU, OIEA, UE y las seis potencias más influyentes en el escenario internacional, Estados Unidos, China, Rusia, Gran Bretaña, Francia y Alemania, lo que le confiere un alto grado de solidez. El acuerdo bloquea a Irán todas las vías de acceso al material fisible necesario para la construcción de una bomba atómica. Como contrapartida, Irán podrá continuar con la investigación con fines pacíficos en nuevas centrifugadoras para servir a sus centrales nucleares, siempre que no

acumule uranio enriquecido. Además y quizá lo más importante para Irán, le permite romper el aislamiento y continuar con su desarrollo económico y también político, ocupar su lugar geopolítico en el espacio de Oriente Medio, ambicioso objetivo, no exento de retos, y finalmente consolidar el control social y político de la nación.

Sin embargo, el Plan Integrado de Acción Conjunta, derivado del Acuerdo, es solo la primera parte de un largo proceso destinado, por un lado, a implementar el acuerdo firmado, y por otro, a intentar que Irán vuelva a ser un actor relevante que ayude al equilibrio y estabilidad de Oriente Medio, este es un objetivo aparentemente claro de la comunidad internacional, pero desgraciadamente solo aparente. Por otra parte, Israel y Arabia Saudí, e incluso Turquía, están en un escenario diferente en el que, por ejemplo, el desarrollo por Irán del programa militar de misiles no facilita precisamente las cosas, pero como veremos más adelante, le da herramientas a Irán para ejercer como actor a considerar en Oriente Medio.

Sin duda, el triunfo de la diplomacia sobre la opción militar que preconizaban, precisamente Israel y Arabia Saudí y las inmediatas consecuencias económicas positivas para Irán, no conducen, necesariamente, a una solución política definitiva. Además, el crecimiento económico inminente de Irán se puede ralentizar por varias razones, en particular por la tradicional cultura bazarí, la dependencia casi exclusiva del sector petrolífero y una economía de ciclo corto con muchas incertidumbres para la inversión extranjera. El horizonte de prosperidad y el futuro de bienestar que percibe esperanzada la sociedad iraní han permitido al gobierno controlar a la oposición y a las minorías periféricas sin demasiadas complicaciones, pero eso no evita la gran inestabilidad interna, social y política, que puede amenazar el desarrollo estable del acuerdo alcanzado si no se gestiona adecuadamente.

A pesar de que los intereses geopolíticos de Irán coinciden, en algunos aspectos, con los geoestratégicos de la comunidad internacional en cuanto al ISIS y a otros objetivos en el área, la relación de los países firmantes del acuerdo con Israel y Arabia Saudí se ha deteriorado considerablemente. En consecuencia, el periodo inicial de aplicación del acuerdo, que mencionábamos antes, es muy frágil, en particular porque la comunidad internacional aún no confía plenamente en Irán, por la siempre imprevisible reacción de Israel y porque hay todavía muchas otras tensiones preocupantes, internas y externas. Entre ellas, las relaciones con Irán están llenas de contradicciones en la comunidad internacional y no se ve con claridad cómo se puede mantener relaciones estratégicas amistosas con Israel, Arabia Saudí, Irán y Turquía, actores imprescindibles para la estabilidad del área, cuando están enfrentados entre ellos y con posiciones distantes para la resolución del problema de Oriente Medio.

Para que Irán alcance los objetivos geopolíticos que hemos mencionado y disponga de una posición sólida en el futuro escenario en Oriente Medio,

el desarrollo de unas Fuerzas Armadas convincentes es una herramienta esencial, también de control interno. Para ello la doctrina de proyección asimétrica se ha revelado como una de sus mejores capacidades, en las que se integran la Fuerza Quds del Pasdaran, unidades especiales de la guardia revolucionaria, y el VEVAK, Ministerio de Inteligencia. El recurso a herramientas de guerra híbrida le ha sido muy rentable a Irán a la vez que jugaba con la ambigüedad de crear incertidumbres sobre si disponía o no de capacidades nucleares ofensivas. Irán se presentaba a sí mismo como amenazador e inestable aunque, ahora parece más claro, en lo que realmente estaba interesado era en alcanzar el acuerdo teniendo en su mano el reloj mientras que las potencias occidentales tenían el tiempo.

En la estrategia iraní de disuasión, que está desarrollando con éxito, la fuerza de misiles en manos de los Guardianes de la Revolución es imprescindible para proporcionar solidez a su posición. Posición que Irán desea se encuentre como miembro confiable de la comunidad internacional. Sin embargo, existen voces contrarias a ese objetivo, voces iraníes que se encuentran en la milicia Basij de los Guardianes de la Revolución, hoy por hoy, la parte más importante de las Fuerzas Armadas iraníes. La existencia de esta oposición a la «transición iraní», que me permito entrecomillar para destacar el proceso, hace que sea más que un reto para la República Islámica de Irán y que se une al reto mencionado anteriormente en política exterior.

La comunidad internacional tiene que estar muy atenta y saber escuchar estratégicamente para proporcionar al actual Gobierno iraní el apoyo que necesite en caso de desestabilización interior, a pesar de las divergencias y contradicciones que también se encuentran en las políticas exteriores de los países occidentales e incluso de los firmantes del acuerdo.

En definitiva, las contradicciones en las políticas exteriores de los países occidentales, los intereses regionales opuestos, la inestabilidad interna y las propias contradicciones de Irán y la frágil situación entre los actores más relevantes en el área, nos llevan a concluir que, desgraciadamente, hay pocas posibilidades de que el acuerdo nuclear, que conseguirá ciertamente algunos objetivos, permita la solución final a los problemas estructurales geopolíticos que impiden la paz en Oriente Medio, horizonte deseable en este proceso. De momento, el acuerdo y el plan integrado conjunto están en sus frágiles primeros pasos de un proceso que, sin duda, necesitará de tiempo para lograr el objetivo citado. El acuerdo, en fin, permitirá muchas cosas positivas, y eso es bueno y deseable para la seguridad internacional, pero no resolverá los problemas estructurales y de relaciones que impiden la seguridad y estabilidad en un área de tanta importancia como es Oriente Medio.



## Composición del grupo de trabajo

*Presidente del  
grupo de trabajo:*

**Luis Feliú Bernárdez**  
General de brigada del Ejército de Tierra.  
Subdirector de Asistencia Técnica del ET.  
*Director de la Revista Ejército.*

*Secretario/vocal:*

**Jesús M. Fernández Pedraza**  
*Coronel del Ejército de Tierra.*

*Investigadores-as/  
vocales:*

**Daniel Macías Fernández**  
Doctor internacional Universidad de Cantabria,  
Junta Directiva de la ASEHISMI, investigador de la  
FINVESPOL.

**Agnese Carlini**  
Investigadora, analista en seguridad internacional,  
CESEDEN.

**José Ignacio Castro Torres**  
Coronel del Ejército de Tierra.  
Doctor en Estudios de Paz y Seguridad  
Internacional.

**Salma Semmami**  
Investigadora, analista en seguridad internacional,  
CESEDEN.



## Documentos de Seguridad y Defensa

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación
16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este

18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa
42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unidad Europea

43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos
51. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos
52. La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España
53. La energía nuclear después del accidente de Fukushima
54. España y su posible papel en las iniciativas de «Partenariado» Iberoamericano en OTAN e iniciativas CSDP en la UE
55. El proceso hacia unas Fuerzas Armadas europeas: Realizaciones y desafíos
56. Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa
57. Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad
58. Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa
59. Las revueltas árabes en el norte de África: implicaciones para la Unión Europea y para España
60. Estrategia de la información y seguridad en el ciberespacio
61. El impacto de las nuevas tecnologías y las formas de hacer la guerra en el diseño de las Fuerzas Armadas
62. Yihadismo en el mundo actual
63. Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad
64. El apoyo meteorológico a las operaciones del siglo XXI
65. Mauritania: nuestro vecino del sur, un estudio geopolítico en red
66. Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur
67. Desafíos nacionales en el sector marítimo
68. Las migraciones como factor relevante para la seguridad y defensa. Perspectivas desde Chile y España en la Unión Europea
69. El creciente fenómeno de la utilización bélica en la infancia. Aproximación multidisciplinar y estudio de caso: EUFOR RCA
70. Acción exterior de España en Afganistán: lecciones aprendidas



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE DEFENSA

SECRETARÍA  
GENERAL  
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL  
DE PUBLICACIONES  
Y PATRIMONIO CULTURAL