Capítulo segundo

La seguridad cooperativa de España, ¿un modelo a mantener?

Santiago Jiménez Molina

Resumen

La seguridad cooperativa es un término que está en auge, y es empleado cada vez con más asiduidad, especialmente desde su incorporación a la Estrategia de la OTAN en el 2010. En España se introdujo por primera vez en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, y ha acabado teniendo su propio espacio en la doctrina nacional, y una idiosincrasia propia, debido en parte a su aplicación práctica sobre el terreno. Las actividades de seguridad cooperativa realizadas por la Fuerza Conjunta en el Magreb y el Sahel han ido aumentando año a año desde su inicio en 2014.

Fruto de las necesidades de los países africanos, la finalidad inicial de la seguridad cooperativa de la OTAN, que no es otra que la promoción de la estabilidad internacional a través de la cooperación, la transparencia y el entendimiento, ha dado paso a un modelo más extenso, orientado a una intensa cooperación militar con un propósito común, la estabilidad regional. Para España se trata de eliminar, o al menos minimizar, las amenazas en la denominada frontera avanzada. Para los Estados africanos se trata de pura lucha por su supervivencia en un mar de desafíos y amenazas.

Palabras clave

Seguridad cooperativa, diplomacia de defensa, cooperación militar, Magreb, Sahel.

Cooperative Security of Spain, ¿a model to be maintained?

Abstract

The concept of Cooperative is at its peak; especially after its implementation into 2010 NATO's strategy it has become more common. In Spain, it was first used in the 2013 National Security Strategy, and it has finally got its own place in our national doctrine. As a result of its application on the field, it has also developed itself into a practical definition. The activities performed by the Spanish Joint Force in Magreb and Sahel areas have increased every year since they started in 2014.

As a result of the African Countries needs, the primary aims of NATO's concept of Cooperative Security are the promotion of international stability through cooperation, transparency and mutual understanding. Given its applicable use this concept has also been included as a part of an intensive military cooperation that aims to impact regional security. Spain wants to eliminate or minimize the risks and challenges beyond its borders and African countries want to improve economically and socially, and for them it is a fight for its own survival as state, a clash in a region plenty of challenges. As such, this is a win-win situation.

Keywords:

Cooperative Security, Defence Diplomacy, military cooperation, Magreb, Sahel.

Introducción

Fruto del concepto de seguridad cooperativa incluido en la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013* (ESN13) y en la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* (ESN17), las actividades de la Fuerza Conjunta en el Magreb y el Sahel han ido aumentado año a año desde 2014. Considerándose un modelo de éxito, que comenzó con un acuerdo bilateral y anual con Cabo Verde, se ha extendido a Senegal, Mauritania y Túnez. Además, desde 2013, España mantiene un gran esfuerzo en apoyo a la misión europea en Mali, EUTM-Mali, en la que se desarrollan cometidos de asistencia a fuerzas de seguridad.

Tal y como establece la ESN17, «cualquier aproximación a África desde el punto de vista de la seguridad requiere de una perspectiva integral»[1], por lo que las actividades del Ministerio de Defensa van también en consonancia con las del Ministerio de Asuntos Exteriores. El Plan África III, articulado en cuatro objetivos estratégicos, incluye como primero de ellos:

> «Contribuir a la aplicación del concepto de seguridad cooperativa entre España y sus socios africanos privilegiando la actuación preventiva en el marco de la Estrategia de Acción Exterior, de la Agenda 2030 y de la Estrategia global y de Seguridad de la UE»[2].

Esta perspectiva tiene su reflejo en el Plan de diplomacia de defensa, en el que uno de sus cinco fines, el más amplio de ellos, se centra en «contribuir a instaurar y consolidar un orden global estable mediante la cooperación en materia de defensa con los países objeto de la acción exterior del Estado»[3]. Este esfuerzo se complementa, en ciertas áreas geográficas de especial interés, con actividades para «apoyar los esfuerzos de los países en el ámbito de la defensa para consolidar sus estructuras

---

[1] España. Presidencia de Gobierno. (Diciembre 2017). Estrategia de Seguridad Nacional 2017 [en línea]. [S.l.], *BOE*, 128 p. NIPO 785170411. [Consulta: 1/7/2020]. Disponible en: PAe - Aprobada la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (administracionelectronica.gob.es).

[2] España. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (Marzo 2019). *III Plan África. España y África: desafío y oportunidad* [en línea]. [S.l.], Dirección General de Comunicación e Información Diplomática, 72 p. NIPO 108-19-015-X. [Consulta: 7/9/2020]. Disponible en: iii_plan_africa._espana_y_africa_desafio_y_oportunidad.pdf (casafrica.es).

[3] Ministerio de Defensa. (Abril 2011). *Plan de diplomacia de defensa.* España, Madrid, Gráficas Caro S. L., 135p. ISBN 978-84-9781-658-8.

democráticas y de Estado de derecho como medio de contribuir al control y prevención de los conflictos»[4].

En definitiva, las actividades de seguridad cooperativa están plenamente en vigor tanto en organizaciones internacionales de seguridad y defensa (OISD) como en la política exterior de los estados europeos. Sin embargo, se verá a lo largo del presente documento, el enfoque con el que se aplica y no es exactamente el mismo. Empezando por un recorrido para ver la evolución del concepto de seguridad cooperativa, se pasa posteriormente a analizar la normativa nacional que acaba derivando en la ejecución de actividades de seguridad cooperativa por la Fuerza Conjunta. Posteriormente se explica la aplicación del concepto por países del entorno geopolítico de España y OISD a las que pertenece, comparándola con la de España. Finalmente, se comparan algunos modelos con la aplicación de análisis DAFO, obteniendo como conclusión que el modelo de España, con los condicionantes a los que se ve sujeto, es mejorable, pero sin duda puede mantenerse.

La evolución del concepto de seguridad cooperativa

La evolución del término seguridad va pareja a la evolución del contexto histórico, y más en concreto de la situación, de los factores, de las amenazas y de los riesgos a los que la sociedad y los estados deben dar respuesta para garantizar su bienestar en primera instancia, o incluso su supervivencia en casos extremos. Para hacer frente a las diferentes características de cada momento los Estados adoptan diferentes soluciones adaptativas. Conforme el mundo se ha ido haciendo más grande, más interrelacionado, más conectado, la seguridad también se ha hecho interdependiente, no pudiendo un solo estado garantizársela sin tener en cuenta a otros[5]. Esa es en esencia la razón por la que surge, evoluciona y se consolida la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad. También hay que tener en cuenta que la desconfianza entre estados, fruto de la adquisición de capacidades operativas, especialmente las de carácter ofensivo, puede convertirse en un factor polemológico. Por tanto, la generación

[4] Ibídem, 3.

[5] Cohen, R. (April 2001). Cooperative Security: From Individual Security to International Stability. En: *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. [S. l.], George C. Marshall Center for Security Studies. Pp. 10-36. [Consulta: 12/11/2020]. ISBN 1-930831-04-8. Disponible en: https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478928.pdf

de confianza y el conocimiento mutuo es otro de los puntos clave de la seguridad internacional.

La seguridad cooperativa surge como posible solución, de la mano de la diplomacia, al conocido *dilema de la seguridad* según el cual, «cuando un actor, tratando de mejorar su seguridad, adopta medidas que sin pretenderlo son consideradas como amenazantes por otro actor que, al reaccionar, perjudica la seguridad del primero»[6]. Este dilema, acuñado inicialmente por el realismo estructural defensivo, da una explicación al hecho de que los estados, consecuencia de la incertidumbre, la acumulación de capacidades militares y la anarquía internacional, acaben enfrentándose.

Enfoques teóricos posteriores, esencialmente el institucionalismo neoliberal y el transnacionalismo, defendieron la necesidad de estructuras supranacionales basadas en la cooperación, el diálogo y la confianza mutua[7]. Y del espíritu de cooperación a través del diálogo y la transparencia nació en 1975 la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)[8], posteriormente OSCE. Desde sus inicios aplicó un enfoque integral al concepto de seguridad, teniendo en consideración un término amplio y englobando múltiples ámbitos. En concreto determinó que esta tiene tres pilares de igual importancia, la dimensión político-militar, la dimensión económica y medioambiental, y la dimensión humana. Es de destacar que fue la primera organización que acuñó el término de seguridad cooperativa, posteriormente desarrollado en su *handbook*: «Co-operative security presupposes non-hegemonic behaviour on the part of participating States; it requires a true partnership based on mutual accountability, transparency and confidence at both the domestic and the foreign policy level»[9].

---

[6] Jordán, J. (2013). Dilema de seguridad, disuasión y diplomacia coercitiva. En: *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. 1.ª ed. Pozuelo de Alarcón, Plaza y Valdés. Pp. 179-204. ISBN 978-84-15271-59-8.

[7] Arenal, C. *et al*. *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos. 2015.

[8] Ruiz González, F. J. (Marzo 2010). Las relaciones Unión Europea-Rusia, la «asociación oriental», el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la Política Común de Seguridad y Defensa. En: *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.* Cuaderno de estrategia n.º 145 del IEEE. [S. l.]. Pp. 206-248. [Consulta: 26/12/2020]. ISBN 978-84-9781-570-3. Disponible en: la política europea de seguridad y defensa (pesd) tras la entrada en vigor del tratado de lisboa (ieee.es)

[9] OSCE (Vienna). (March 1999). *OSCE handbook*. 3.ª ed. Viena, Secretariat of the OSCE. 197 p. ISBN 3-902107-00-6.

Sin embargo, las primeras actividades entendidas formalmente como seguridad cooperativa se remontan al fin de la Guerra Fría, y aprovecharon la posibilidad que se abrió de establecer un diálogo constructivo para la paz mundial entre los dos bloques otrora enfrentados. «The central purpose of cooperative security arrangements is to prevent war and to do so primarily by preventing the means for successful aggression for being assembled, […] Cooperative security is designed to ensured that organized aggression cannot start on any large scale»[10].

El desarrollo teórico vino de la mano de tres prestigiosos estrategas norteamericanos, Ashton B. Carter, William J. Perry y John D. Steinbruner, que en 1992 escribieron *A New Concept of Cooperative Security*, el primer documento escrito que desarrolla el concepto de seguridad cooperativa. Partiendo de la idea de que, frente a las nuevas amenazas, la preparación y disponibilidad militar y la disuasión no son suficientes[11], la esencia del nuevo concepto de seguridad se basa en potenciar la prevención frente a la intervención. Para ello, las organizaciones de seguridad deben basarse en los principios de legitimidad e internacionalización de la seguridad.

A principios de siglo XXI, la seguridad cooperativa evolucionó hacia un concepto más complejo, pero a la vez más completo, en parte gracias al fruto de la observación de la realidad y de la experiencia práctica acumulada. Dos profesores del prestigioso George C. Marshall European Center for Security Studies difundieron, en un solo documento sobre seguridad cooperativa, sendos artículos para ofrecer, por un lado, una definición integral de la misma[12], y por otro lado, una aproximación práctica a la adopción del modelo definido[13].

Cohen definió la seguridad cooperativa como un modelo basado en cuatro círculos concéntricos, o anillos, cada uno asociado a

[10] Carter, A., Perry, W. y Steinbruner, J. (1992). *A new concept of Cooperative Security*. Published in 2010. Washingtong D., The Brookings Institution. 68 p. ISBN 0-8157-8145-8.

[11] «The new security problems require more constructive and more sophisticated forms of influence». Ibídem, 5.

[12] *Op. cit.*, 4.

[13] Mihalka, M. (April 2001). «Cooperative Security: From Theory to Practice». En: *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. [S.l.], George C. Marshall Center for Security Studies, pp. 37-76. ISBN 1-930831-04-8. [Consulta 12-11-2020]. Disponible en: Cooperative Security: From Theory to Practice | George C. Marshall European Center For Security Studies (marshallcenter.org).

un aspecto importante de seguridad. Los círculos se superponen, y es necesario asegurar el interior para trabajar en el exterior y así sucesivamente. Se refuerzan entre ellos, y es necesario el concierto de todos para ofrecer una definición integral. En definitiva, se trata de ir de menos a más, de la seguridad más básica a la más compleja, de la individual a la extendida[14].

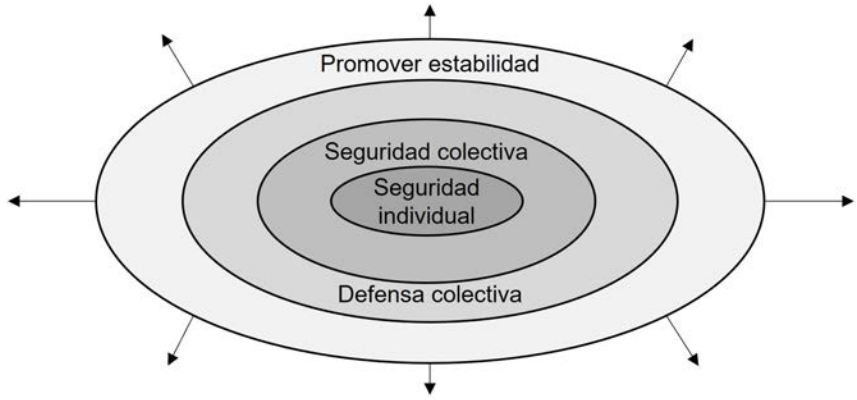


Figura 1. Los anillos de seguridad de Cohen. Fuente: elaboración propia

Michael Mihalka ofrece una aproximación mucho más práctica y analiza la realidad internacional de 2001 para dar una definición sobre lo que en ese momento considera seguridad cooperativa. Se trata en esencia, según él, de actividades dirigidas a mejorar el clima de relaciones internacionales y en consecuencia a disminuir las posibilidades de un conflicto entre estados. Para ello parte del dilema de seguridad[15], ya explicado anteriormente, y cómo es posible llegar a disminuir la seguridad propia cuando se actúa unilateralmente[16]. Es la naturaleza de los desafíos modernos lo que inexorablemente conduce a la extensión del modelo de seguridad cooperativa.

En 2009, los profesores Barry Buzan y Lene Hansen publicaron, con apoyo de la Universidad de Cambridge, *The Evolution of*

[14] *Op. cit.*, 4.

[15] «The security dilemma, in which a state's actions, meant to increase the security of its citizens, result in responsive actions on the part of an adversary — countervailing actions that may ultimately diminish the security of all». *Op. cit.*, 6.

[16] Este aspecto se ha demostrado a través del conocido como dilema del prisionero. Mihalka, asimilando los dos prisioneros con dos estados, demuestra que ambos salen perjudicados cuando actúan racionalmente pero sin conocimiento de las decisiones adoptadas por el otro estado.

International Security Studies, en el que desarrollan lo largo del mismo como evolucionaron los estudios de seguridad internacional desde los primeros estados modernos hasta nuestros días. Es interesante la incorporación de las últimas escuelas teóricas y de algunos conceptos contemporáneos en relación con la seguridad internacional. En concreto con la Escuela de Copenhague[17], los estudios de seguridad feministas[18], críticos[19], postestructuralistas[20]. Es de destacar la incorporación en la nueva *Estrategia de acción exterior 2021-2024*, y por tanto a la política exterior del Estado, la teoría feminista, por lo que acabará sin duda teniendo repercusión en la seguridad cooperativa de España[21].

Normativa nacional sobre seguridad cooperativa

A lo largo del presente apartado, analizando las diferentes normativas españolas de alto nivel, se observa un alineamiento entre estas y las actividades que la Fuerza Conjunta realiza, tanto en su finalidad o directriz política como en el tipo de actividades a ejecutar y en la zona de acción del Magreb y el Sahel. Este alineamiento se expresa gráficamente en la tabla 1.

---

17 La Escuela de Copenhague incorpora a la seguridad los conceptos de seguridad de la sociedad y securización. Es una posición mixta entre estado-centrismo (cuyo máximo exponente es el realismo) y seguridad del individuo (cuyo máximo exponente es la escuela de estudios de seguridad críticos).

18 Nótese que no se refiere a perspectiva de género. Viene definido como *Feminist Security Studies*.

19 Proveniente de la denominada Escuela de Frankfurt, es una visión muy crítica con el papel de los estados a la hora de proporcionar seguridad. «Conceptually, Critical Security Studies argued that individual humans are the ultimate referent for security, as states are unreliable providers of security and too diverse to provide for a comprehensive theory of security. […], and to a view of the vast majority of states as generating insecurity rather than stability and prosperity».
Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge University Press. 402 p. [Consulta: 12-/1/2021]. ISBN 978-0-511-65179-3. Disponible en: The Evolution of International Security Studies (cambridge)

20 Escuela muy crítica con concepto de la seguridad basada en el estado-centrismo. Crítica centrada en la teoría del doble requerimiento de la seguridad: por un lado, la seguridad del propio estado, pero por otro lado, la amenaza del *otro* para crear su propia identidad.

21 La *Estrategia de acción exterior 2021-2024* la contempla en uno de sus cuatro ejes de actuación. El primero de ellos es «la promoción de unos derechos humanos plenos y garantizados como rasgo distintivo de nuestra acción exterior, incluyendo el apoyo a los procesos de democratización y el impulso a mecanismos más efectivos de defensa y seguridad colectivas, así como el fomento de una política exterior feminista e impulsora de la diversidad, de la igualdad y de la no discriminación».

Normativa	Finalidad	Zona de actuación		Herramientas y actividades		Modo
	Estabilidad regional	Magreb	Sahel	Diplomacia de defensa	Cooperación bilateral	Tipo actividad
DDN-20	-	x	¿?[22]	x	x	-[23]
DPD-20	x	x	x	x	x	x
ESN-17	x	x	x	x	x	x
EAE-15	x	x	x	x	x	x
CEFAS-18	x	x	x	x	x	x
Seguridad cooperativa	x	x	x	x	x	x
Alineado	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**

Tabla 1. Alineamiento de la normativa nacional con la seguridad cooperativa. Elaboración propia

Directiva de defensa nacional 2020

La DDN-20 es el documento de más alto nivel para el planeamiento de la defensa, y aunque el resto deberían emanar de él, es uno de los más recientes. Consciente de ello, el propio escrito establece que la situación generada por la crisis del COVID-19 y la nueva legislatura propician el «momento adecuado para revisar y modernizar las directrices de la política de defensa, acometiendo una actualización profunda de la Directiva de defensa nacional, e iniciando así un nuevo ciclo de planeamiento»[24].

Con incidencia posterior en el ámbito de la seguridad cooperativa, pero sin manifestarlo implícitamente, establece en la línea general «f» que:

> «La defensa de España se asentará en una completa red de relaciones bilaterales con otros países. Nuestras actuaciones en ellas se orientarán a establecer dinámicas de cooperación y generación de confianza, reforzando el conjunto de la acción del Estado y la concertación de iniciativas ante las organizaciones internacionales. La diplomacia de defensa y los acuerdos y tratados bilaterales vigentes juegan un papel

[22] La DDN-20 no especifica, citando «*países africanos, sobre todo los más cercanos*»

[23] En la DDN-20 no se menciona seguridad cooperativa como actividad.

[24] Presidencia del Gobierno. (2020). *Directiva de defensa nacional* 2020 [en línea]. España. 11 p. [Consulta: 14/9/2020]. Disponible en: directiva-defensa-nacional-2020.pdf

destacado en el establecimiento de ese clima de confianza, solidaridad y colaboración»[25].

En directrices de actuación, la undécima marca la potenciación de la diplomacia de defensa y las relaciones bilaterales, con «particular interés la relación en materia de defensa […] con los países africanos, sobre todo los más cercanos»[26]. Y la novena apuesta por prestar especial atención, entre otras zonas, al Sahel Occidental.

En definitiva, la DDN-2020 establece directrices políticas claras para fomentar la diplomacia de defensa y las relaciones bilaterales que posteriormente derivarán en actividades de seguridad cooperativa y las áreas de interés prioritarias para el desarrollo de estas. Sin embargo, al ser la de más alto nivel y por tanto menos precisa, deja sin concretar algunos aspectos como el tipo de actividades o las zonas exactas de interés.

La Directiva de política de defensa 2020[27]

La DPD-20 da continuidad a las directrices políticas contenidas en la DDN-20 para la acción exterior en materia de defensa[28]. Los objetivos de la política de defensa también están alineados con los indicados en la DDN-20[29].

Esta directiva es más precisa en las regiones de especial interés, incluyendo entre ellas el norte de África y el Sahel, en las que «la contribución de la defensa en la región se centrará en la prevención e inteligencia y en la cooperación y promoción de reformas en los sectores de defensa y seguridad, tanto desde el ámbito bilateral como conjuntamente con socios y aliados»[30].

La DPD-20, en una de las directrices generales para el planeamiento de la defensa, contempla por primera vez el término seguridad

25 Ibídem, 8.

26 Ibídem, 8.

27 Ministerio de Defensa. (6/8/2020). *Directiva de política de defensa* [en línea]. España, *BOD*, 7 p. [Consulta: 17/2/2021]. Disponible en: directiva-politica-Defensa-2020.pdf

28 «Se mantendrá una densa red de relaciones bilaterales de diplomacia de defensa». Ibídem, 9.

29 «3. Contribuir a la estabilidad y el progreso en el Mediterráneo, el norte de África y el Sahel, combinando la concurrencia a iniciativas internacionales con acuerdos bilaterales con los países afectados. […]». «4. Desarrollar un plan de diplomacia de defensa coherente con la nueva Directiva de defensa nacional. […]». Ibídem, 9.

30 Ibídem, 9.

cooperativa, en cuyo ámbito «se tratará de encontrar un equilibrio apropiado en la contribución de las Fuerzas Armadas a las misiones y operaciones de las principales organizaciones internacionales a las que pertenece España»[31].

En concreto, la DPD-2020 amplía las directrices políticas de la DDN-2020. Establece con claridad las áreas de especial interés para el desarrollo de cooperación militar, y contempla tanto las actividades SSR como las de seguridad cooperativa, ya sea en el ámbito bilateral o en el marco de las operaciones de las OISD.

La Estrategia de seguridad nacional 2017

La ESN-17 es un documento mucho más preciso, dando un salto cualitativo respecto a los anteriores en la apreciación de las zonas de actuación, prioridades y actividades en relación con la seguridad cooperativa de España.

Según su tercer capítulo (España en el mundo: un país con vocación global) «El norte de África es una prioridad estratégica para España por su proximidad geográfica, […]. También lo es por las posibles implicaciones directas e indirectas para la seguridad nacional». «Desde el punto de vista estratégico y de la seguridad, destacan el Cuerno de África, el Sahel y el Golfo de Guinea, un arco donde se concentran desafíos y amenazas que traspasan fronteras y están interrelacionados entre sí»[32].

La ESN-17 establece que son importantes las actividades de reforma del sector de la seguridad[33] y de seguridad cooperativa[34], ya sea en el ámbito bilateral o multinacional, contemplando la ejecución de estas en dos de sus líneas de acción:

> LA 6: «Contribuir a instaurar un entorno regional de paz y seguridad, prevenir conflictos y contener las amenazas emergentes mediante la proyección de estabilidad y las actividades de seguridad cooperativa, particularmente en las áreas de especial interés para España».

---

31 Ibídem, 9.

32 *Op. cit.*, 3.

33 «Para lograr esas metas y avanzar hacia una mayor seguridad regional, España fomenta la estabilidad política, […]. También apoya la integración de las economías de la región y la reforma del sector de la seguridad». Ibídem, 3.

34 «La seguridad cooperativa adquiere relevancia creciente, así como las iniciativas de diplomacia preventiva de España y su participación en misiones internacionales». Ibídem, 3.

> LA 7: «Potenciar la diplomacia de defensa especialmente con países vecinos y aquellos países con los que España comparte intereses y valores, en particular con los países de la orilla sur del Mediterráneo y con América Latina»[35].

La Estrategia de acción exterior 2015

Dos de los objetivos de la acción exterior del Estado tienen relación directa con el empleo de las Fuerzas Armadas, el primero (el mantenimiento y promoción de la paz y seguridad internacionales[36]) y el noveno (la seguridad de España y sus españoles). Este último indica que «la acción exterior en materia de seguridad se desarrolla en dos ámbitos principales: la Unión Europea y la Alianza Atlántica»[37]. Y en concreto, en el ámbito de la OTAN, aclara que «el diálogo Mediterráneo de la OTAN que debe ser impulsado y potenciado como una respuesta de seguridad cooperativa, que beneficie también la seguridad de nuestros vecinos del sur». Pero más importante, según esta Estrategia, «la defensa contribuye a la acción exterior a través de un conjunto de relaciones bilaterales o multilaterales cada vez más denso en materia de cooperación militar»[38], situación que marca la importancia de la diplomacia de defensa y posibilita la relación entre las actividades de seguridad cooperativa y la acción exterior del Estado.

En cuanto a espacios geográficos, determina que «el norte de África, y el Magreb en particular, es una región estratégica prioritaria de la acción exterior de España», y «en África Occidental, en particular el Sahel, buscamos la estabilización y el desarrollo, mediante una implicación intensa de la Unión Europea y de España»[39]. Ello se manifiesta en la expresa voluntad de seguir

---

35 Ibídem, 3.

36 «La contribución de España a la paz y la seguridad internacionales no se limita a las misiones militares, se extiende también a las acciones multilaterales, la diplomacia preventiva, las gestiones postconflicto y el fortalecimiento institucional y administrativo de los países más vulnerables para luchar contra amenazas transnacionales como el terrorismo y la criminalidad organizada en todas sus formas».
España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (Febrero 2015). *Estrategia de acción exterior 2015* [en línea]. [S.l.], Oficina de Información Diplomática. 148 p. NIPO 501-14-005-4. [Consultado 27/8/2021]. Disponible en: estrategia de acción exterior - Ministerio de Asuntos Exteriores y de ... - DOCUMENTOP.COM.

37 Ibídem, 11.

38 Ibídem, 11.

39 Ibídem, 11.

desarrollando, en especial con nuestros vecinos del sur, programas bilaterales y multilaterales en materia de defensa e interior.

Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2017 (actualización 2018)[40]

El CEFAS, nexo de unión entre las directrices de la política de defensa y las operaciones militares, contempla las actividades de seguridad cooperativa en dos de las cuatro líneas de acción estratégicas militares[41]. Estas son las correspondientes a cooperación militar[42], en cuyo ámbito «el concepto de seguridad cooperativa adquiere relevancia creciente», y prevención militar[43], que incluye medidas basadas en la seguridad cooperativa. Respecto a la primera establece:

> «Se incluye aquí la seguridad cooperativa, materializada mediante la asistencia militar en el ámbito bilateral, como asesoramiento y adiestramiento, en apoyo a países no necesariamente socios o aliados preferentes. Se plasma a través de acuerdos de cooperación, representación e intercambios, visitas, reforma del sector de seguridad, fortalecimiento de capacidades, enseñanza y formación, participación en ejercicios, reuniones bilaterales y cooperación industrial y tecnológica»[44].

Y respecto a la LAEM de prevención militar manifiesta que puede plasmarse, entre otras muchas medidas, mediante las operaciones de enlace, asistencia y seguridad cooperativa. Las actividades de seguridad cooperativa están, por tanto, perfectamente contempladas y encuadradas en el CEFAS.

---

40 Jefe del Estado Mayor de la Defensa. (30/5/2018). *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2017*. España, cambio 2. 62 p.

41 LAEM-1: cooperación militar, LAEM-2: disuasión militar, LAEM-3: prevención militar, y LAEM-4: respuesta militar. Ibídem, 11.

42 «Cooperación militar, con la que las FAS contribuyen militarmente a asegurar la paz, estabilidad y prosperidad en las áreas geopolíticas de interés nacional prioritario, participando en el marco de organizaciones internacionales, de coaliciones o de acuerdos bilaterales». Ibídem, 11.

43 Según la PD0-000 *Glosario de términos militares*, se define como «línea de acción estratégica militar que consiste en desarrollar medidas tendentes a evitar la materialización de riesgos, susceptibles de convertirse en amenazas o agresiones abiertas contra los intereses propios, o los canalicen hasta su desaparición».
Mando de Adiestramiento y Doctrina. *PD0-000 Glosario de términos militares*. (17/7/2014). España, MADOC. 178 p.

44 *Op. cit., 11.*

El CEFAS establece seis áreas de interés para la seguridad y la defensa, entre las que se encuentran especificadas el Magreb, dentro del área del Mediterráneo, y el Sahel, dentro del área de África Subsahariana. Respecto a estas zonas especifica que «las iniciativas de enlace, asistencia o seguridad cooperativa y de fomento de la confianza a través de la cooperación bilateral y multilateral son la contribución militar a la acción exterior del Estado en esta región».

En relación a los ámbitos de actuación, que emanan de la ESN-17, establece que las FAS desempeñan un papel fundamental para crear un entorno internacional más estable y seguro, interviniendo «también de forma autónoma en el marco de actividades de seguridad cooperativa». Y el escenario general en el que se contemplan estas actividades es el de la «seguridad en el exterior», por lo que «debe contemplarse la actuación de nuestras FAS para la defensa de intereses exclusivamente nacionales y las actividades de seguridad cooperativa que promueven la seguridad en países de nuestro entorno y redunda en la seguridad nacional propia»[45].

Por último, el CEFAS establece que será el tercer Núcleo de la Fuerza Conjunta (NFC-3)[46] el encargado, con sus fuerzas asignadas, de participar en la ejecución de las actividades de seguridad cooperativa.

En conclusión, se observa que el desarrollo del CEFAS da continuidad a la ESN-17 en los aspectos relativos al uso de la herramienta militar, y no entra en contradicción con la *Estrategia de acción exterior*. Contiene directrices mucho más detalladas, en las que se incluyen aspectos concretos, como son los escenarios de empleo, las LAEM o la Fuerza Conjunta. Las actividades de seguridad cooperativa, especificando el marco de actuación, quedan perfectamente definidas.

La seguridad cooperativa en el entorno geopolítico de España

Teniendo en cuenta aspectos claves del modelo actual de seguridad cooperativa de España, como son las directrices políticas

[45] Ibídem, 11.

[46] NFC-3: «conjunto de unidades, cuarteles generales/elementos de mando y capacitadores con unas condiciones específicas de preparación y alta disponibilidad que, asignados a la estructura operativa, constituyen elementos inmediatos de reacción ante cualquier compromiso o contingencia, prevista o inopinada para las operaciones de reacción en el ámbito multinacional o bilateral». Ibídem, 11.

que emanan de los documentos del apartado anterior, el tipo de actividades militares y en qué zonas de interés se desarrollan, se estudian brevemente modelos de países y organizaciones a las que España pertenece. Se obtienen con ello semejanzas y diferencias que pueden ser posteriormente valoradas.

La seguridad cooperativa de Francia

Según el *Livre blanc sur la Défense et Sécurité nationale 2013* de Francia, una de sus prioridades estratégicas es

> «estabilizar, junto a nuestros socios y aliados, la vecindad de Europa, especialmente para preservarnos de las amenazas de la debilidad frente a las crisis que puedan afectar a las cercanías orientales de Europa, el área mediterránea o África; el libro blanco de 2013 se distingue especialmente por el lugar que se le da al continente africano»[47].

Sus objetivos políticos no han cambiado mucho a lo largo de la V República, encontrándose en primera prioridad, junto con la defensa del territorio nacional, la protección de los franceses en el extranjero y garantizar la continuidad de las funciones esenciales[48]. Estos se traducen, según Sonia Le Gouriellec, en «promover la estabilidad de las zonas de interés prioritario y mantener la influencia francesa»[49].

La estabilidad y la influencia son prioridades recogidas en nuestra ESN-17, sin embargo, los modos difieren, en especial con los objetivos que se aplican a la herramienta militar del Estado en el ámbito de la política exterior. La intervención militar exterior francesa responde a tres objetivos: «ensuring the protection of French nationals abroad; defending our strategic interests and those of our partners and allies and exercising our international

[47] Francia. Embajada de Francia en Madrid. (2013). *Lo esencial del Libro blanco de 2013. 12 puntos clave y novedades* [en línea]. Madrid. 9 p. [Consulta: 29/3/2021]. Disponible en: 12 puntos claves LBDSN_2013_ES (infodron.es).

[48] Francia. Republique Française. (2013) *Le livre blanc sur la Défense et Sécurité nationale 2013* [en línea]. Paris, Direction de l'information légale et administrative. Francia. 160 p. [Consulta : 30/3/2021]. ISBN 978-2-11-009358-5. Disponible en: Livre blanc sur la defense et la securite nationale 2013 | Vie publique.fr (vie-publique.fr).

[49] Le Gourillec, S. (Octubre 2015). La política de Francia en el Sahel. En: *Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades.* Cuaderno de Estrategia n.º 176 del IEEE. [S. l.]. Pp. 85-122. [Consulta: 15/4/2020]. ISBN 978-84-9091-111-2. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 176. Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades (ieee.es)

responsibilities»[50]. Por tanto, sus FAS, según el libro blanco, deben ser aptas para misiones de disuasión, misiones de protección del territorio y la población, intervención en la gestión de crisis internacionales y ejecución de operaciones coercitivas.

En el campo de la diplomacia de defensa en el área de estudio, Francia no parece contemplar, al menos inicialmente, las actividades relacionadas con seguridad cooperativa. En su libro blanco de la defensa y seguridad no aparece una sola vez el término. Pero, la realidad es que la República Francesa aplica una aproximación ligeramente diferente a la cooperación militar, fruto de sus propios intereses y su legado histórico. Un indicador claro es el despliegue de militares franceses en sus antiguas colonias, manteniendo durante la última década entre 11.000 y 6.800 efectivos permanentemente en diferentes bases del continente, especialmente Costa de Marfil, Gabón y Yibuti. Este hecho viene explícitamente reflejado en el libro blanco: «Defence and security cooperation, operational assistance to foreign armed forces and our pre-positioned forces are all instruments that must contribute to the consistency of our approach to prevention»[51].

En relación a las zonas de interés de Francia, en África contempla como zona prioritaria la que se extiende desde el sur del Mediterráneo hasta el ecuador.

> «Para Francia, se trata de una zona de interés debido a su presencia en el corazón de su tradicional esfera de influencia al oeste del continente africano, del continuum geográfico que se encuentra al sur del Mediterráneo, por las riquezas que contiene (especialmente mineras) y porque muchos de sus ciudadanos viven en la zona»[52].

El principal enfoque que emplea para garantizar sus intereses en la zona es el de seguridad. Las FAS francesas están actualmente desplegadas en la mayoría de los países del Magreb y Sahel, regiones de interés particular o prioritario para Francia[53],

[50] Republique Française. (2013). *French White Paper on Defence and National Security 2013* [en línea]. Paris, Direction de l'information légale et administrative. Francia. 137 p. [Consulta: 30/3/2021]. Disponible en: the_white_paper_defence_2013.pdf (livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr)

[51] Ibídem, 14.

[52] *Op. cit.*, 14 (2).

[53] «Le Maghreb revêt pour la France et pour l'Europe une importance particulière, notamment dans le contexte instable faisant suite aux révolutions arabes». «Le Sahel, de la Mauritanie à la Corne de l'Afrique, ainsi qu'une partie de l'Afrique subsaharienne sont également des zones d'intérêt prioritaire pour la France, en raison d'une histoire

aportando asesores técnicos a casi todos los países de África Occidental, pero en ningún caso la cooperación militar es una prioridad de su política exterior. Y tan solo en su contribución a EUTM-Mali, dentro del marco de la política de la UE, puede considerarse que ejecuta misiones con el esfuerzo principal en la SFA y la SSR. Su principal esfuerzo en la región es la Operación Barkhane, cuya finalidad es la erradicación del terrorismo en el Sahel con apoyo de las fuerzas armadas locales. Según el libro blanco de la defensa, «la intervención otorga a la seguridad de Francia, más allá de su territorio, la profundidad estratégica que le es imprescindible. También consolida la credibilidad de nuestra disuasión»[54].

La seguridad cooperativa de Italia

El *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*[55] no menciona una sola vez el término seguridad cooperativa, pues no se contempla, al menos en este nivel político, como una de las directrices políticas para el Ministerio de la Defensa italiano. Tampoco incluye en su ámbito geográfico prioritario de actuación la región de el Sahel.

Estos hechos los refleja Ignacio Fuente Cobo en su artículo sobre la Política de Defensa de Italia, en el que cita las líneas de acción estratégicas preferidas:

> «se ofrece así un mayor enfoque centrado en aquellas áreas en las que Italia asume se encuentran sus intereses nacionales. Estas áreas son: la región euro-mediterránea y, en menor medida, la región euro-atlántica, que Italia considera estrechamente relacionada con la anterior. En estas áreas, las líneas de acción estratégicas preferidas por Italia son la disuasión y la respuesta frente a agresiones militares y coacciones políticas. [...] Para el resto del mundo donde también se contemplan la protección de los intereses italianos, la aproximación preferida es la actuación en el marco de las organizaciones internacionales»[56].

commune, de la présence de ressortissants français, des enjeux qu'elles portent et des menaces auxquelles elles sont confrontées». *Op. cit.*, 14 (1).

54 *Op. cit.*, 13.

55 Senato della Repubblica. (luglio 2015). *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa* [en línea]. Italia. 63 p. [Consulta: 12/4/2021]. Disponible en: AAII - Dossier - 1 (senato.it)

56 Fuente Cobo, I. (12/4/2016). *La política de defensa de Italia: la ambición por el Mediterráneo.* Documento de Análisis 25/2016 del IEEE. [S. l.]. 12 p. [Consulta: 29/3/2021]. Disponible en: La Política de Defensa de Italia: la ambición por el Mediterráneo (ieee.es)

En relación al tipo de operaciones o actividades militares, las de las fuerzas armadas de Italia no se diferencian mucho de las de sus vecinos europeos. «Italia, al igual que los países de su entorno necesita unas FFAA mucho más diferenciadas y flexibles de las que actualmente tiene, que sean capaces de llevar a cabo misiones que van de la reafirmación y disuasión en Europa, a la gestión de crisis y reconstrucción en África y Oriente Medio»[57].

Los cometidos y misiones de sus fuerzas armadas, contempladas en el libro blanco, son la defensa del Estado, la defensa de los espacios de interés, la contribución a la paz y seguridad internacional y ser salvaguarda de la libertad y apoyo a las autoridades civiles en situaciones de calamidad o extraordinaria necesidad. Lo más parecido al tipo de actividades que realizan las FAS españolas en relación con la seguridad cooperativa viene de la mano de su participación en las misiones de la UE, cuyo rol principal es la reforma del sector de la seguridad (SSR).

La seguridad cooperativa de Portugal

Los fundamentos del *Conceito estratégico de defesa nacional*[58] incluyen, entre otros, contribuir a la promoción de la paz y seguridad internacional y consolidar las relaciones bilaterales con el Magreb. Para ello, emplea diversos elementos esenciales, siendo de interés para la seguridad cooperativa la diplomacia portuguesa y las *Forças Armadas portuguesas*. Precisamente con relación a la seguridad cooperativa, «Portugal asume las transformaciones exigidas por la nueva agenda de seguridad para seguir siendo un socio responsable en el marco de la seguridad cooperativa para la defensa permanente de nuestros valores e intereses fundamentales»[59].

Sin embargo, entrando en detalle, no incluye la seguridad cooperativa ni en las líneas de acción estratégicas[60], ni en los objetivos

[57] Ibídem, 16.

[58] Portugal. Governo de Portugal. (2016). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* [en línea]. [S.l.], 50 p. [Consulta: 12/4/2021]. Disponible en: Conceito-Estrategico--de-Defesa-Nacional.pdf.

[59] Traducción propia. «Portugal assume as transformações requeridas pela nova agenda de segurança para continuar a ser um parceiro responsável no quadro de segurança cooperativa para a defesa permanente dos nossos valores e interesses fundamentais». Ibídem, 16.

[60] Las líneas de acción prioritarias para defender la posición internacional de Portugal incluyen intervenir en el Magreb, pero a través de fórums multilaterales, participar

conjuntos para la defensa nacional. Desde el punto de vista de las directrices políticas que emanan del concepto estratégico portugués, se define a sí mismo como actor implicado en la seguridad cooperativa, pero a la que contribuye en el marco de la UE, la OTAN, las NNUU y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), no como actor propio en el contexto de relaciones bilaterales. De hecho, el propio documento llega a asimilar la participación en operaciones internacionales con OISD como misiones de seguridad cooperativa. «Los escenarios de actuación donde se concretan estas misiones dan énfasis a las necesidades de las Fuerzas Armadas de disponer, prioritariamente, de capacidades de proyectar fuerzas para participar en misiones en el marco de seguridad cooperativa o en el marco autónomo»[61]. Las primeras se refieren a misiones de la OTAN, ONU o UE, y las segundas a misiones de carácter nacional.

Para Portugal el Magreb es considerado simultáneamente área geográfica de interés estratégico relevante y región esencial para la UE, desde los puntos de vista de la seguridad y de la política energética. Admite que el Sahel influye en la estabilidad del norte de África, pero plantea el uso, como ya se ha sugerido en párrafos anteriores, de la política de cooperación y promoción de acuerdos bilaterales y multilaterales para la participación en diversos fórums. La participación militar de Portugal en el Magreb y Sahel se limita a su integración en EUTM-Mali, siendo la mayor parte de sus actividades en África en los países con el portugués como idioma oficial, y en el marco de la CPLP[62].

activamente en las misiones que contribuyan a la paz y seguridad internacional, pero en el ámbito de las OISD, intensificar las relaciones con los Estados de la comunidad de países de lengua portuguesa (CPLP), y emplear la diplomacia, pero apostando por la diplomacia económica. Ibídem, 16.

61 Traducción propia. «Os cenários de atuação onde se concretizam estas missões dão ênfase à necessidade das Forças Armadas portuguesas disporem, prioritariamente, de capacidade de projetar forças para participar em missões no quadro da segurança cooperativa ou num quadro autónomo – para proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro, em áreas de crise ou conflito –, de vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional, e de resposta a emergências complexas, designadamente em situações de catástrofe ou calamidade». Ibídem, 16.

62 Brás Bernardino, L. M. (19/3/2019). *La defensa como instrumento de cooperación político-estratégica en Portugal. Apuntes para una cooperación en defensa en el África subsahariana.* Documento Marco 03/2019 del IEEE. [S. l.]. 26 p. [Consulta: 29/3/2021]. Disponible en: La defensa como instrumento de la cooperación político-estratégica en Portugal. Apuntes para una cooperación en defensa en el África subsahariana (ieee.es)

Analizando los cuatro pilares de la *Estrategia de seguridad nacional*[63], el empleo de las herramientas del Estado en el marco de la seguridad cooperativa brilla por su ausencia. Incluso el uso de la diplomacia para preservar la paz está basado en la diplomacia competitiva, cuyo principal pilar es la fortaleza del aparato militar del Estado, y en la diplomacia económica, enfocada a mantener su posición mundial preminente para el beneficio de los EE. UU. La cooperación con aliados y socios se basa en: «sustaining favorable balances of power will require a strong commitment and close cooperation with allies and partners because allies and partners magnify U.S. power and extend U.S. influence»[64].

Fomentar la estabilidad de los países africanos no es una de las primeras prioridades estadounidenses, que ven a África como un continente lejano y con escasa influencia en su seguridad nacional. Para el nivel político, la finalidad de las actividades en este continente es, en palabras de la *Estrategia de seguridad nacional*, y desde el enfoque de la seguridad y las fuerzas armadas:

> «We will continue to work with partners to improve the ability of their security services to counter terrorism, human trafficking, and the illegal trade in arms and natural resources. We will work with partners to defeat terrorist organizations and others who threaten U.S. citizens and the homeland»[65].

Su principal socio en la zona es Marruecos, al que presta tanto apoyo implícito como explícito en la controvertida cuestión del Sáhara Occidental[66]. Por todo ello, las directrices políticas que recibe el estamento militar no son para nada semejables a las que se dan en España.

---

[63] Los cuatro pilares son: (I) Protect the American people, the Homeland and the American way of life, (II) Promote American prosperity, (III) Preserve peace through strength, (IV) Advance American influence. President of the United States. (December 2017). *National Security Strategy of the United States of America* [en línea]. United States of America. 68 p. [Consulta: 21/8/2020]. Disponible en: NSS_BookLayout_FIN_121917.indd (archives.gov)

[64] Ibídem, 18.

[65] Ibídem, 18.

[66] Sánchez de Rojas Díaz, D. (Noviembre 2015). «Entre Senegal y Marruecos». En: *Nuestra frontera más avanzada entre el Sáhara Occidental y Senegal.* Monografía 145 de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa. [S. l.]. Pp. 17-62. [Consulta: 1/7/2020]. ISBN 978-84-9091-117-4. Disponible en: NUESTRA FRONTERA MÁS AVANZADA ENTRE EL SAHARA OCCIDENTAL Y SENEGAL. Nº 145 (defensa.gob.es)

Las actividades que las FAS de EE. UU. realizan en el continente africano son muy variadas, y ocupan un amplio espectro que va desde operaciones militares contra objetivos terroristas hasta asistencia militar en el marco de cooperación para la seguridad[67]. Para AFRICOM (United States Africa Command)[68], «training and equipping African forces for peacekeeping and dealing with humanitarian disasters, including mass atrocities, is the fifth line of effort»[69], siendo por tanto la última de las prioridades marcadas. El principal programa de entrenamiento americano es denominado ACOTA (Africa Contingency Operations Training and Assistance), que desde 2014 capacita unidades militares africanas para formar parte de contingentes de paz de las NNUU o de la Unión Africana[70]. Incluir en los programas de entrenamiento el equipamiento, transporte, e incluso financiación de las fuerzas armadas de países africanos[71], es la gran diferencia con la cooperación militar ofrecida por las fuerzas europeas. Su propósito es distinto, por lo que no participan en ninguna de las misiones de las OISD desplegadas en el continente.

La seguridad cooperativa de la ONU

Los documentos de la ONU no acuñan el término seguridad cooperativa, siendo sus principales enfoques de actuación la seguridad

67 «In Africa, the interests of the U.S. principal have been translated into the goals of «neutralizing Al Shabaab» in Somalia, «containing» VEOs in West and North Africa, and training and equipping rapid reaction forces to stop genocide and other mass atrocities in CAR and elsewhere while avoiding putting U.S. boots on the ground».
Burchard, S. y Burgess, S. (2018). U.S. Training of African Forces and Military Assistance, 1997–2017: Security versus Human Rights in Principal–Agent Relations. *African Security*. Vol. 11 (n.º 4), pp. 339-369. [Consulta: 1/7/2020]. Disponible en: https://doi.org/10.1080/19392206.2018.1560969

68 «U.S. Africa Command, headquartered in Stuttgart, Germany, is one of 11 U.S. Department of Defense combatant commands, each with a geographic or functional mission that provides command and control of military forces in peace and war. AFRICOM employs the broad-reaching diplomacy, development, and defense approach to foster interagency efforts and help negate the drivers of conflict and extremism in Africa». [Consulta: 30/3/2021]. Disponible en: United States Africa Command (africom.mil)

69 Ibídem, 19.

70 Entre 2004 y 2018 ha entrenado a más de 350.000 soldados africanos (Burchard y Burgess, 2018). El programa incluye equipamiento, autodefensa, protección de la fuerza, interacción con civiles, tácticas de pequeñas unidades y movilidad. Ibídem, 19.

71 «Con el nuevo plan de África, el Pentágono invertiría casi 70 millones de $ en entrenamiento y equipos de obtención de inteligencia y otros apoyos para crear un batallón de contraterrorismo en Níger y una unidad similar en la vecina Mauritania que están en sus etapas de formación». *Op. cit.*, 18 (2).

colectiva y la seguridad humana, esta última en una amplia dimensión[72]. Enarbola que las soluciones a los conflictos se establecen en un contexto internacional y transfronterizo, y teniendo en cuenta una aproximación multifactorial. «Security policies should be based on a comprehensive approach to security. The security of a country depends not only on military but also on political, economic and social factors»[73]. Además, la organización no tiene la necesidad de mantener una estrategia de seguridad para defensa de los intereses nacionales, por lo que rápidamente se llega a la conclusión de que las directrices políticas son muy distintas de las de España.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) basa su razón de ser en cinco ejes de actuación[74]. Las actividades en las que se basa la ONU para mantener la seguridad y la paz internacional se enmarcan en la diplomacia preventiva y mediación, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, lucha contra el terrorismo y desarme. Se trata de prevenir, controlar y resolver conflictos mediante el empleo de la diplomacia y el diálogo. El empleo de la herramienta militar en la organización se circunscribe a las operaciones de mantenimiento de paz, que en palabras de Jean-Pierre Lacroix, subsecretario general de la ONU para las operaciones de paz: «UN peacekeeping remains a vital tool to advance peace, requiring our sustained effort to consolidate and build on gains made»[75]. Como puede observarse, la tipología de misión militar es muy diferente de las empleadas por las FAS españolas en África.

---

[72] «Human Security. Dedicated to the view that human beings should be the primary referent object of security, and therefore that ISS should include issues of poverty, underdevelopment, hunger and other assaults on human integrity and potential. […]. Human Security has academic presence across the West and Japan and has been embraced by the United Nations (UN), the European Union (EU), and Canadian, Norwegian and Japanese governments». *Op. cit.,* 7.

[73] United Nations General Assembly. (26/8/1985). *General and complete disarmament. Study on concepts of security*. [S. l.], 40.th session. 61 p. [Consulta: 2/3/2021]. Disponible en: Concepts of security. (un.org)

[74] (1) Maintain international peace and security, (2) Protect human rights, (3) Deliver humanitarian aid, (4) Promote Sustainable development and (5) Uphold international law.

[75] «The United Nations maintains more than 40 special political missions and peacekeeping operations to support conflict prevention and peacebuilding mandates on the ground».
United Nations General Assembly. (2020). *Financing of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*. New York. 150 p. [Consulta: 25/4/2021]. ISBN 978-92-1860051-6. Disponible en: A/74/918 - E - A/74/918 -Desktop (undocs.org)

En el Magreb y Sahel, las NNUU despliegan dos misiones de paz. MINURSO[76], en el Sáhara Occidental desde 1991, y con la finalidad de apoyar el referéndum de autodeterminación del pueblo saharaui. La otra misión, mucho más numerosa con cerca de 16.500 efectivos, es MINUSMA[77], establecida en 2013 en Mali con la finalidad de estabilizar el país mediante la protección de los civiles y el apoyo al diálogo político nacional. También tienen desplegadas cinco oficinas o misiones políticas especiales, con la finalidad de responder a desafíos relacionados con la paz y la seguridad en la región, mediante diferentes aproximaciones según la situación particular, pero esencialmente diálogo y cooperación al desarrollo.

La seguridad cooperativa de la OTAN

Con la firma en el 2010 del nuevo *Concepto estratégico de seguridad y defensa* de los Estados miembros, comenzó a desarrollarse la tercera tarea esencial[78], denominada *cooperative security*:

> «The Alliance is affected by, and can affect, political and security developments beyond its borders. The Alliance will engage actively to enhance international security, through partnership with relevant countries and other international organisations; by contributing actively to arms control, non-proliferation and disarmament; and by keeping the door to membership in the Alliance open to all European democracies that meet NATO's standards»[79].

La finalidad que la Alianza Atlántica busca con la seguridad cooperativa es «proyecting stability through cooperation». No es otra cosa que establecer una serie de alianzas con países considerados clave, para promover, facilitar y ofrecer esencialmente cooperación militar, ayudándoles a mejorar su seguridad o a alcanzar los estándares solicitados para ingresar en la organización. «De esta manera, la OTAN, en su Concepto Estratégico, aboga por establecer y coordinar una amplia red de relaciones de *partnership* con países no pertenecientes a la Alianza y con organizaciones internacionales de todo el mundo para lograr una

[76] Misión de las Naciones Unidas para el referéndum en Sáhara Occidental.

[77] Mission Multidimensionnelle intégrée des nations unies pour la stabilisation au Mali.

[78] El concepto estratégico de la OTAN contempla *three essential core tasks:* (1) *Collective defence*, (2) *Crisis management*, (3) *Cooperative security*.

[79] NATO. (2010). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization.* [S. l.]. 38 p. [Consulta: 2/12/2020]. Disponible en: NATO - PDF: Strategic Concept 2010, 19-Nov.-2010.

seguridad cooperativa eficaz y garantizar la seguridad euroatlántica»[80]. La orientación del partenariado de la OTAN tiene carácter global, extendiéndose a diferentes áreas y regiones. Los más importantes son el Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), el NATO's Mediterranean Dialogue, la Istanbul Cooperation Initiative (ICI), el Partner across the globe, y el entendimiento y cooperación con importantes organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Unión Europea. Con todo ello, se observa que las directrices políticas de la OTAN en sus líneas generales son indudablemente afines a las españolas, aunque hay que decir que con una perspectiva diferente. Por un lado, difieren como consecuencia de las prioridades geográficas, y por otro lado, como consecuencia del importante músculo militar del que dispone la Alianza.

Respecto a las distintas prioridades, se debe al hecho de que los intereses en los países aliados de la OTAN no son siempre convergentes. Así, puede apreciarse un grupo de estados que aboga por la prioridad en las actividades del denominado «frente oriental»[81] (el hábitat del oso), y otro que demanda atención al «flanco sur»[82] (el territorio de las hienas). Se puede entender como algo lógico que los países nórdicos, bálticos y centroeuropeos le dan mayor importancia a las medidas de seguridad relacionadas con la amenaza que pudiera suponer la política revisionista rusa. Sin embargo, los países de Europa del sur demandan mayor atención a la creciente inestabilidad de los estados fallidos de África del norte, cuyas amenazas y desafíos les repercute a través del Mediterráneo[83]. Por lo tanto, la preminencia por un punto de vista o el otro está dominada por la situación geográfica.

Respecto al modelo y tipo de actividades que la OTAN ejecuta para desarrollar su pilar de seguridad cooperativa, se basan en

[80] MADOC. (Mayo 2020). *Análisis doctrinal: asistencia a fuerzas de seguridad, asistencia militar y seguridad cooperativa.* Nota doctrinal 01/20. Granada, España. 18 p.

[81] «"Frente oriental" es una expresión que utilizaremos, exclusivamente a los efectos del presente trabajo, para referirnos a la zona de Europa oriental objeto de la tradicional y actual fricción entre las potencias occidentales de la Alianza Atlántica y la Federación Rusa».
Esteban López, A. (5/7/2016). *OTAN: el oso y las hienas.* Documento Marco 11/2016 del IEEE. [S. l.]. 35 p. [Consulta: 7/4/2021]. Disponible en: OTAN: el oso y las hienas (ieee.es)

[82] «Expresión ad hoc "flanco sur", para referirnos a los países de Oriente Medio y norte de África donde se generan una buena parte de las amenazas de carácter transnacional y multidimensional que amenazan la paz y estabilidad mundial». Ibídem, 22.

[83] Ibídem, 22.

las siguientes áreas clave: «consultation, interoperability, contribution to NATO-led operations and missions, defence reform, institution and capacity-building». «Broadly speaking, NATO opens up parts of its processes, procedures and structures to the participation of partners, allowing partners to make concrete contributions through these»[84]. Tienen cierto parecido con las actividades de seguridad cooperativa que realiza España, aunque a diferencia de las nuestras, con una gran variedad de actividades y un extenso programa de cursos en los centros de excelencia de la OTAN. Muchas de ellas se basan en la incorporación de personal de los países *partner* a actividades de *carácter interno* de la organización, aspecto nada parecido a nuestro concepto. También, aunque en menor medida, hay programas de cooperación individualizados (*Individual Cooperation Programmes*), que atienden a aquellas necesidades planteadas por los *partner* y que son acordes a las posibilidades de la organización atlántica.

La OTAN solo contempla, a través del diálogo mediterráneo la participación de países del Magreb, pero no del Sahel. Este grupo de diálogo y cooperación es uno de los más antiguos de la Alianza, fue iniciado en 1994, y viene específicamente contemplado su último concepto estratégico[85]. En el mismo hay incorporados actualmente siete países: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez. Tiene dos pilares, el diálogo político y la cooperación práctica. El primero está enfocado a la participación de los países del diálogo mediterráneo en una serie de cumbres y reuniones de la organización atlántica. El segundo es, en su esencia, similar al resto de actividades que ejecuta la OTAN con los países *partner* en el ámbito de la seguridad cooperativa y la cooperación militar.

La seguridad cooperativa de la Unión Europea

La *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* establece como primera idea fuerza que «the European Union has always prided itself on its soft power – and it will keep doing so, because we are the best in this field»[86]. Sin

[84] *Op. cit.*, 21 (1).

[85] «We are firmly committed to the development of friendly and cooperative relations with all countries of the Mediterranean, and we intend to further develop the Mediterranean Dialogue in the coming years». Ibídem, 21.

[86] European Union. (June 2016). *‚A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. [S. l.]. 60 p. [Consulta: 16/12/2020]. Disponible en: eugs_review_web_0.pdf (europa.eu)

embargo, también deja claro desde el principio que Europa no es solo *poder civil*, y que el poder coercitivo y no coactivo[87] van de la mano. Por ello, hay desplegadas misiones militares y civiles con «miles de hombres y mujeres trabajando bajo pabellón europeo en pro de la paz y la seguridad; nuestra propia seguridad y la de nuestros socios»[88].

Las directrices políticas específicas para seguridad cooperativa no están explícitamente definidas. De hecho, en el documento que marca el camino de la política exterior de la UE, la *Estrategia global de 2016*, no hay referencia alguna al término «seguridad cooperativa». Tampoco la hay en el informe de evolución publicado tres años después, «The European Union's Global Strategy. Three years on, looking forward».

Las cinco prioridades de la acción exterior de la Unión Europea son: la seguridad de nuestra Unión, resiliencia estatal y social de nuestros vecinos orientales y meridionales, un enfoque integrado de conflictos, órdenes regionales de cooperación y gobernanza mundial para el siglo XXI[89]. La segunda y la cuarta tienen cabida en el concepto teórico de seguridad cooperativa de Cohen, al estar en una parte importante relacionadas con la exportación de estabilidad al entorno geopolítico fuera de los límites de la Unión. En ellas se cumple, por la vía directa, la premisa que Federica Mogherini, la anterior representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, escribe en su prólogo de la *Estrategia global del 2016*:

> «We have learnt the lesson: my neighbour's and my partner's weaknesses are my own weaknesses. So we will invest in win-win solutions, and move beyond the illusion that international politics can be a zero-sum game»[90].

Irremediablemente, y con pocos visos de cambiar en un corto y medio plazo, uno de los principales problemas de la UE a la hora de plantear una política exterior común reside en la divergencia de intereses y prioridades entre sus Estados miembros, especial-

[87] Los términos *hard power* y *soft power* son frecuentemente empleados para referirse al poder coercitivo y al poder no coactivo respectivamente.

[88] Traducción de la Unión Europea. Documento original disponible en el idioma español en: eugs_es_.pdf (europa.eu). Ibídem, 23.

[89] Ibídem, 23.

[90] Ibídem, 23.

mente en la cuenca mediterránea y norte de África[91]. Consecuencia de esa divergencia de intereses, y dada la propia perspectiva de la Unión, un esfuerzo importante en el ámbito de defensa está dirigido a «aunar todas nuestras culturas para alcanzar nuestros objetivos compartidos y favorecer nuestros intereses comunes es un desafío diario, […]. Los ciudadanos de Europa necesitan unidad de objetivos entre los Estados miembros y unidad de actuación entre nuestras políticas»[92]. Para la UE, la cooperación militar es más interna, entre los estados socios, que externa.

En el caso de la UE, y en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP), el tipo de actividades militares que desarrolla para extender la estabilidad y la seguridad cooperativa, son las de SSR de los países anfitriones[93]. Ejecutando este cometido, las EUTM proporcionan, con actividades de instrucción y adiestramiento y aportando conocimientos, determinadas capacidades militares para que sean los propios países los que resuelvan los problemas por ellos mismos.

Otras importantes contribuciones de la Unión Europea a la cooperación exterior en materia de seguridad van de la mano de las misiones civiles, de los fondos fiduciarios o *trust funds* para apoyar la estabilización y el desarrollo[94]. También incluidas dentro de la CSDP, despliega misiones civiles denominadas EUCAP[95], para asesoramiento, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas policiales; EUAM[96], para asesoramiento en la reforma del sector civil de seguridad; y EUBAM[97], para apoyo y asistencia al control de fronteras[98]. Todas ellas también contribuyen en cierto grado a la seguridad cooperativa, aunque evidentemente desde una óptica policial, judicial y/o administrativa.

---

91 Cantalapiedra, D. y Barras, R. (S. f.). El norte de África, el Sahel y la estrategia global de seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI*, n.º 42, de octubre, pp. 173-196. [Consulta: 23/12/2020]. Disponible en: UNISCIDP42-7DAVID-RAQUEL.pdf (ucm.es)

92 *Op. cit.*, 23.

93 «We will work through development, diplomacy, and CSDP, ensuring that our security sector reform efforts enable and enhance our partners' capacities to deliver security within the rule of law. We will cooperate with other international players, coordinating our work on capacity-building with the UN and NATO in particular». Ibídem, 23.

94 European External Action Service (EEAS). (29/6/2020). *Annual activity report 2019.* [S. l.]. 110 p. [Consulta: 10/4/2021]. Disponible en: eeas_annual_activity_report_2019_-_final_for_web.pdf (europa.eu)

95 European Union Capacity Building Mission.

96 European Union Advisory Mission.

97 European Union Border Assistance Mission.

98 Ibídem, 25.

La UE, en su *Estrategia global de 2016*, establece cinco líneas de actuación para el Mediterráneo y los continentes asiático y africano. La primera de ellas incluye al Magreb, estando el Sahel incluido en la cuarta. En las áreas de Magreb y Sahel la UE despliega actualmente una misión militar, la EUTM-Mali, y misiones civiles en Mauritania, Mali, Níger y Libia[99]. Por tanto, la zona de actuación de la UE coincide mucho con la de España en términos de seguridad cooperativa, contemplando lo que para nuestra nación son áreas de especial interés.

Comparación inicial de modelos

La tabla 2 compara los modelos de seguridad cooperativa de los países analizados teniendo en cuenta los tres factores en los que se ha puesto el foco por considerarse relevantes. Se ha valorado la semejanza o no en una escala numérica de 0 a 5, con los siguientes criterios:

- 0: nada parecido.
- 1: poco parecido.
- 2: algo parecido.
- 3: parecido.
- 4: muy parecido.
- 5: igual.

Observado los resultados de la tabla 2, los modelos de Francia y de la UE, con sus diferencias como no podía ser de otra manera, son los más similares al de España.

País/ OISD	Directriz política		Tipo actividades		Zona de actuación en Magreb-Sahel		Cumple requisitos previos	
Francia	Muy Parecida	4	Parecidas	3	Igual	5	12	Si
Italia	Parecida	3	Parecidas	3	Algo parecida	2	8	No
Portugal	Parecida	3	Parecidas	3	Parecida	3	9	No
EEUU	Algo parecida	2	Poco parecidas	2	Parecida	3	7	No

[99] Información detallada en la página web: *Military and civilian missions and operations*. [Consulta: 24/4/2021]. Disponible en: Military and civilian missions and operations - EEAS (europa.eu)

País/ OISD	Directriz política		Tipo actividades		Zona de actuación en Magreb-Sahel		Cumple requisitos previos	
ONU	Poco parecida	1	Nada parecidas	1	Parecida	3	5	No
OTAN	Muy parecida	4	Parecidas	3	Poco parecida	2	9	No
UE	Parecida	3	Muy parecidas	4	Igual	5	12	Si

Tabla 2. Comparación numérica de modelos de seguridad cooperativa. Elaboración propia

Análisis DAFO de modelos de seguridad cooperativa

Cada uno de los siguientes análisis DAFO se realizan desde el punto de vista del modelo de seguridad cooperativa que aplica España, Francia o la UE. Tanto oportunidades como amenazas pertenecen al ámbito externo[100], el relacionado con la región donde se aplica, y siendo la misma, son muy similares en los tres análisis. Obvia decir que estas tratan de aprovechar las oportunidades detectadas en las HN para poder actuar contra las amenazas, de manera directa o, más probable, indirectamente. Sin embargo, la verdadera comparación, y donde se encuentran las diferencias entre los tres modelos, se ejerce en el ámbito interno, el de las debilidades y las fortalezas de la seguridad cooperativa que aplican España, Francia y la UE

Análisis DAFO de la seguridad cooperativa de España

	Origen interno	Origen externo
Aspectos negativos	DEBILIDADES	AMENAZAS
	Impacto no eficaz en la estabilidad regional. Imposibilidad de actuación en ambiente semipermisivo o con riesgos a la seguridad. No eliminación de la amenaza (directa).	Conflicto armado. Terrorismo internacional. Crimen organizado.

[100] Ballesteros Martín, M. A. (Junio 2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. [S. l.], MINISDEF (IEEE). 323 p. [Consulta: 23/10/2020]. ISBN 978-84-9091-177-8. Disponible en: En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional (ieee.es).

	Origen interno	Origen externo
Aspectos positivos	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
	Legitimidad. (Con la nación anfitriona) Coste. Adquisición de competencias y capacidades de las FAS de las HN (medio plazo)	Voluntad de cooperar. (Acuerdos bilaterales) Falta de competencias y capacidades. Insuficiente presupuesto. Estructuras de seguridad inadecuadas.

Tabla 3: Análisis DAFO de la seguridad cooperativa de España. (Elaboración propia)

Debilidades

Las debilidades del modelo de seguridad cooperativa que desarrolla España son fundamentalmente tres. La primera de ellas es que las actividades realizadas no tienen por sí mismas un impacto eficaz en la mejora de la estabilidad regional[101], en esencia porque los retos son inmensos y porque no hacen frente a las múltiples amenazas a las que los colectivos de seguridad deben enfrentarse. Según Echevarría Jesús, la «práctica totalidad de las múltiples herramientas nacionales e internacionales puestas en pie para traer paz y seguridad a la región están más diseñadas para el combate duro contra la amenaza que representan los múltiples grupos yihadistas que para hacer frente a la delincuencia organizada»[102]. La relación entre crimen organizado y terrorismo es muy densa y sin límites claros, y para aumentar la estabilidad regional tan importante es lo uno como lo otro[103]. Esta es una debilidad común a los tres modelos analizados.

[101] «The EU Conflict Early Warning System shows that currently the overall situation in Sahel is worsening or at best stagnating, as corroborated by the Human Development Index».
Council of the European Union. (20/4/2015). *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*. [S. l.]. 65 p. [Consulta: 24/4/2021]. Disponible en: st07823-en15.pdf (europa.eu)

[102] Echevarría Jesús, C. (Octubre 2015). El Sahel. Tráfico y terrorismo. En: *El Sahel y G5: desafíos y oportunidades*. Cuaderno de Estrategia n.º 202 del IEEE. [S. l.]. Pp. 67-102. [Consulta: 12/1/2021]. ISBN 978-84-9091-111-2. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 202. El Sahel y G5: desafíos y oportunidades (ieee.es)

[103] «En el Sahel, los conflictos armados, el terrorismo yihadista y el crimen organizado conforman un círculo pernicioso que no solo merma los niveles de seguridad, sino que amenaza con dinamitar la paz y la estabilidad de toda la región, frente a unos gobiernos incapaces de hacer frente, de forma autónoma, al descomunal desafío que supone su erradicación».
Díaz Alcalde, J. (Octubre 2015). Desafíos de seguridad en el Sahel: conflictos armados y terrorismo yihadista. En: *El Sahel y G5: desafíos y oportunidades.* Cuaderno de Estrategia n.º 202 del IEEE. [S. l.]. Pp. 23-59. [Consulta: 12/1/2021]. ISBN 978-84-

Respecto a la segunda debilidad, en el caso español las actividades se limitan a enseñanza, instrucción y adiestramiento, y en ningún caso, la actuación directa contra la amenaza[104]. Este aspecto, que podría parecer positivo, tiene su cara oculta cuando la situación regional está excesivamente deteriorada. Así ocurre con países como Mali, donde a pesar de llevar ya ocho años de apoyo militar internacional, la situación continúa deteriorándose[105]. No es el caso de Senegal o Mauritania, en los que la estabilidad ha mejorado, pero partían de una mejor situación. Además, y consecuencia de este modelo, los contingentes españoles que despliegan para ejecutar actividades de seguridad cooperativa solo pueden hacerlo en condiciones permisivas de seguridad, teniendo que rechazar la actuación (según este modelo) en zonas con ambientes semipermisivos, siendo esta la tercera debilidad detectada.

Amenazas

La débil y corrupta gobernanza[106], la carencia de instituciones y la ausencia de control en las fronteras han sido, y son, el caldo de cultivo de la inestabilidad y de la conflictividad de la región del norte de África y el Sahel. Consecuencia de todo ello, las principales amenazas en la región son los conflictos armados, el terrorismo yihadista y el crimen organizado[107].

9091-111-2. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 202. El Sahel y G5: desafíos y oportunidades (ieee.es)

104 Cortes Generales. (S. f.). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisiones n.º 101, Comisión de Defensa, sesión n.º 4, de 8 de junio, XV legislatura. España. [Consulta: 23/4/2021]. Disponible en: Diario de Sesiones de la Comisión de Defensa (congreso.es)

105 Según *Fragile States Index*, índice elaborado por «Found for Peace», la situación no ha dejado de deteriorarse en Mali desde 2012. En Senegal y Mauritania revertió y empezó a mejorar en 2016. Para obtener más información acerca de los datos numéricos puede consultarse la página web en: Country Dashboard | Fragile States Index.

106 «Desgraciadamente, la corrupción está haciendo que el crimen y el gobierno en ciertas zonas del Sahel y África occidental estén tan interrelacionados que los sistemas judiciales y el imperio de la ley realmente lo que hacen es proteger, facilitar y permitir la impunidad, creando de facto una forma de vida al no atajarse e impedirse la utilización de rutas de tráficos ilícitos». *Op. cit.,* 24.

107 «En África se están desarrollando numerosos conflictos, de diversa intensidad, que dificultan enormemente su desarrollo. Guerras civiles en unos casos, insurgencias, terrorismo o redes criminales que se desenvuelven en escenarios de debilidad institucional extrema. A ello han de sumarse los efectos del cambio climático».
Dacoba Cerviño, F. J. (Octubre 2015). El Sahel y G5: desafíos y oportunidades». En: *El Sahel y G5: desafíos y oportunidades.* Cuaderno de Estrategia n.º 202 del IEEE. [S. l.]. Pp. 9-12. [Consulta: 12/1/2021]. ISBN 978-84-9091-111-2. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 202. El Sahel y G5: desafíos y oportunidades (ieee.es)

Respecto a los conflictos armados, no han parado de sucederse desde los más remotos tiempos, impulsados por la necesidad de subsistir en una región parca en recursos ganaderos y agrícolas, y facilitada por el hecho de que las fronteras naturales no existen[108]. Según el índice *Fragile States Index* de 2020, los estados de la región del Sahel son, en su conjunto, los que se enfrentan a más riesgos relacionados con la seguridad, la mala gobernanza y la falta de oportunidades para su joven población. Los estados magrebíes, según los índices de 2020 de *Fragile States Index*, también se encuentran repartidos en la mitad inferior de la tabla, aunque en mejores condiciones. Y a ello hay que sumarle la manifiesta rivalidad entre Marruecos y Argelia[109].

En el caso del Sahel, y a medio camino entre conflicto armado, crimen organizado e incluso terrorismo[110], también hay tener en cuenta la existencia de milicias armadas surgidas para defender a determinados grupos étnicos, que acaparan parte del monopolio del poder que debería corresponder a los estados[111], y origen de un aumento de la violencia intercomunitaria[112].

El terrorismo yihadista es la principal amenaza para alcanzar una situación pacífica que facilite el progreso económico y social de la región. Los números de víctimas civiles y militares son incontestables[113]. La globalización ha traído, entre otras muchas cosas,

---

108 «Cependant, l'Afrique subsaharienne est également une zone de grandes fragilités. De 2003 à 2012, une dizaine de pays ont été secoués par des crises politiques ou des guerres civiles, et la majorité des casques bleus des Nations unies y sont déployés, parfois depuis plus de dix ans». *Op. cit.*, 14 (1).

109 «La rivalidad entre ambos países se debe a diversas causas: conflicto del Sahara Occidental, fronteras comunes sin reconocer y pugna por el liderazgo regional. Este enfrentamiento desempeña un papel importante en el establecimiento de un marco de seguridad regional efectivo».
Mora Tebas, J. (Noviembre 2015). Aspectos de seguridad y defensa en la región de África Occidental (entre el Sahara Occidental y Senegambia). En: *Nuestra frontera más avanzada entre el Sáhara Occidental y Senegal*. (Monografía 145 de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa. [S. l.]. Pp. 263-319. [Consulta: 1/7/2020]. ISBN 978-84-9091-117-4. Disponible en: NUESTRA FRONTERA MÁS AVANZADA ENTRE EL SAHARA OCCIDENTAL Y SENEGAL. Nº 145 (defensa.gob.es)

110 «Los Estados de la región deben aceptar el desafío complejo de un sistema de crisis a tres niveles: local (lucha de clanes o de etnias), regional (rivalidades de poder), transnacional (redes criminales, terroristas)». *Op. cit.*, 14 (2).

111 Marcos Martín, F. J. (Octubre 2015). Mali y el proceso de paz. En: *El Sahel y G5: desafíos y oportunidades.* Cuaderno de Estrategia n.º 202 del IEEE. [S. l.]. Pp. 67-102. [Consulta: 12/1/2021]. ISBN 978-84-9091-111-2. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 202. El Sahel y G5: desafíos y oportunidades (ieee.es)

112 *Op. cit.*, 27.

113 *Op. cit.*, 29 (2).

un terrorismo transnacional, capaz de operar allende las fronteras de los estados donde se fraguan los grupos terroristas. En el caso del Sáhara y Sahel hay una amplia variedad de grupos terroristas que, en la última década, han sido potenciados por las revoluciones árabes y las progresivas guerras en Libia, Siria e Irak.

Por último, señalar que el crimen organizado, cuya principal fuente de financiación es el tráfico ilícito de drogas, armas, seres humanos (trata) y objetos robados, no solo es un problema regional, pues, al igual que el terrorismo, también es una amenaza que viaja más allá de los países africanos[114].

Consecuencia de todas estas amenazas relacionadas, y la dificultad inherente para mejorar el desarrollo económico y social, surgen importantes movimientos migratorios que afectan a África y a Europa. En definitiva, y tal y como explica el Plan de acción 2015-2020 para Sahel de la UE, todo está íntimamente relacionado:

> «The security situation of the Sahel region remains extremely volatile, with a particularly precarious situation in northern Mali and around Lake Chad, by means of spill-over effects from the South of Libya and the North of Nigeria. Niger is an important hub and transit country for migratory movements through the Sahel. […]. Irregular migration and related crimes such as trafficking in human beings and smuggling of migrants, corruption, illicit trafficking, and transnational organized crime are thriving particularly where there is weak and/or little presence of any governmental authority. Migration pressure is mounting, with serious implications both for the countries in the region and the EU»[115].

Fortalezas

Las fortalezas de las actividades de seguridad cooperativa de España se basan en la legitimidad, que brota de los acuerdos

[114] «Si en las subregiones superpuestas del Magreb y el Sahel y en la región del África Occidental existen desde antiguo diversas realidades de activismo ilícito —centrado en tráficos de productos como son diversos tipos de drogas, armas, seres humanos (trata) y objetos robados— lo cierto es que en los últimos lustros ha pasado a convertirse en una verdadera amenaza, tanto para los países de la región como para la vecina Europa que representa el más importante mercado de consumo para tales productos, en particular para las drogas». *Op. cit.*, 27 (2).

[115] *Op. cit.*, 27 (1).

bilaterales, y en el concepto de la mínima huella logística, que reduce los costes significativamente.

En relación a la legitimidad de actuación de las fuerzas militares españolas, es uno de los principios incontestables, y cada actividad que se realiza forma parte de un programa alcanzado según acuerdos bilaterales. La ministra de Defensa lo cita frecuentemente en sus comparecencias ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados[116].

En los tiempos actuales, teniendo en cuenta la casi constante reducción del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa, pese al limitado repunte de los años 2017 y 2018, y que nos sitúan en el segundo peor puesto de la OTAN según el ranking de % del PIB dedicado a defensa, la reducción del gasto en operaciones militares es un importante factor a tener en cuenta. En el documento de apoyo empleado por la ministra de Defensa en su comparecencia ante la Cámara Baja el pasado 22 de enero de 2019, el coste para España de las actividades de seguridad cooperativa en 2018 fue de 3'1 millones de euros[117]. En el 2019, con un programa similar al del año anterior, participaron un total de 515 militares españoles[118]. El coste medio anual por soldado desplegado en actividades de seguridad cooperativa es aproximadamente de 6.000 euros.

El modelo español también facilita, a medio y largo plazo, la independencia de las FAS de las naciones anfitrionas, habiendo adquirido no solo un conocimiento más específico y sólido, sino también una experiencia suficiente para dar continuidad a la buena labor de las instituciones encargadas de velar por la seguridad.

---

116 «Quiero informar brevemente también en esta comparecencia de las actividades de seguridad cooperativa que realizamos con países de interés, siempre cuando nos lo piden los gobiernos de los países correspondientes. […] En concreto hemos hecho estas actividades en Cabo Verde (desde 2014), Senegal (desde 2015), Mauritania (desde 2016) y Túnez (desde 2017), y siempre, como digo a petición de los gobiernos correspondientes».
Ministra de Defensa. (8/6/2020). Comparecencia de la ministra de Defensa, Margarita Robles, ante la Comisión de Defensa del Congreso. [S. l.]. 23 p. [Consulta: 23/4/2021]. Disponible en: *Comparecencia (defensa.gob.es)

117 Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. (25/1/2019). Comparecencia de la ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. Misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior. Documento de apoyo. Madrid, España. 22 p.

118 *Op. cit*., 28 (1).

Oportunidades

Las oportunidades para la seguridad cooperativa, desgraciadamente, no son otra cosa que las debilidades de los países del Magreb y Sahel a la hora de hacer frente a sus amenazas y desafíos. Su manifiesta voluntad para recibir cooperación militar, expresada a través de acuerdos bilaterales, es la principal oportunidad.

Las fuerzas armadas de los países en el Magreb y Sahel, a excepción de Marruecos y Argelia, además de ser reducidas, tienen capacidades muy limitadas[119]. El uso de modernos sistemas de armas está limitado por su elevado coste, dificultad de mantenimiento y complejidad para operarlos, por lo que deben basar su actuación en el empleo de un mayor número de efectivos adecuadamente equipados y adiestrados[120]. Y respecto a la regionalización de la seguridad, no hay ninguna organización con capacidad suficiente como para marcar la diferencia, ni siquiera la Unión Africana[121].

Las oportunidades que se abren para la cooperación militar son innumerables, debido a que la mayoría de los países del Sahel, a excepción de Chad, pero en especial Mali y Níger, disponen de unas fuerzas armadas escasas, mal equipadas e insuficientemente preparadas. «En suma, las fuerzas de seguridad en el Sahel están poco capacitadas para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre la población y esto se traduce en que los militares tienen poca motivación para desempeñar sus cometidos»[122].

---

[119] Military Balance. (15/2/2019). Chapter seven: Middle East and North Africa. En: *The Military Balance*, n.º 119. [S. l.]. Pp. 320-379. [Consulta: 22-01-2021]. DOI 10.1080/04597222.2018.1561033. Disponible en: https://doi.org/10.1080/04597222.2018.1561033

Military Balance. (15/2/2019). Chapter nine: Sub-Saharan Africa. En: *The Military Balance*, n.º 119. [S. l.]. Pp. 438-502. [Consulta: 22/1/2021]. DOI 10.1080/04597222.2018.1561033. Disponible en: https://doi.org/10.1080/04597222.2018.1561033

[120] García-Vaquero Pradal, J. C. (Octubre 2015). Capacidades militares para futuras operaciones en el Sahel. En: *El Sahel y G5: desafíos y oportunidades.* Cuaderno de Estrategia n.º 202 del IEEE. [S. l.]. Pp. 163-203. [Consulta: 12/1/2021]. ISBN 978-84-9091-111-2. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 202. El Sahel y G5: desafíos y oportunidades (ieee.es)

[121] «Las organizaciones regionales en materia de seguridad todavía están en su inicio y los limitados recursos de la Unión Africana no le confieren una óptima eficiencia». *Op. cit.*, 14 (2).

[122] Ballesteros Martín, M. A. (2015). Análisis geopolítico del Sahel. En: *Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades.* Cuaderno de Estrategia n.º 176 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. [S. l.]. Pp. 9-22. [Consulta: 12/9/2020]. ISBN 978-84-9091-111-2. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 176. Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades (ieee.es)

La causa de esta falta de capacidades y de efectivos reside en el escaso presupuesto y la asignación de unos recursos demasiado limitados, en palabras del secretario permanente de la organización regional G5-Sahel:

> «Sujetos a enormes presiones presupuestarias, los cinco países del G5 Sahel deben efectuar arbitrajes mortíferos para conseguir fondos suplementarios con el fin de responder a emergencias en materia de seguridad. Hoy en día, entre el 20 y el 30 % de los presupuestos de estos países son destinados a la seguridad en general, lo que es insostenible a la larga para países pobres que se enfrentan a tantos desafíos, principalmente de carácter social»[123].

Otro campo de oportunidades son las inadecuadas estructuras de seguridad, afectadas por la falta de un sistema judicial eficaz y por las reiteradas violaciones de los derechos humanos de las fuerzas de seguridad (policiales y militares). Estas se producen tanto en el Sahel, como en el Magreb[124]. A la hora de aprovechar esta oportunidad hay que valorar que la Fuerza Conjunta no es el instrumento más adecuado en este campo, siendo mucho más eficaz el empleo de unidades policiales o gendármicas específicas, como las generadas por la UE en las misiones EUCAP, para la reforma del sector seguridad en los ámbitos policiales y judiciales.

Análisis DAFO de la seguridad cooperativa de Francia

	Origen interno	Origen externo
	DEBILIDADES	AMENAZAS
Aspectos negativos	– Solución no africana. – Legitimidad. – Impacto no eficaz en la estabilidad regional.	– Conflicto armado. – Terrorismo internacional. – Crimen organizado. – Seguridad de nacionales franceses.

[123] Sidikou, M. S. (2020). G5 Sahel: la respuesta. En: *Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades.* Cuaderno de Estrategia n.º 176 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. [S. l.]. Pp. 103-130. [Consulta: 12/9/2020]. ISBN 978-84-9091-111-2. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 176. Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades (ieee.es)

[124] Según Human Right Watch. (2021). *Marruecos /Sáhara Occidental*. [Consulta: 4/4-2021]. Disponible en: Marruecos/Sáhara Occidental | Country Page | World | Human Rights Watch (hrw.org)

	Origen interno	Origen externo
	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
Aspectos positivos	– Peso y amplitud de la cooperación militar con las FAS de las HN. – Actuación en ambiente hostil. – Eliminación de la amenaza (directa). – Opinión pública nacional.	– Voluntad de cooperar. (Acuerdos bilaterales) – Falta de competencias y capacidades. – Insuficiente presupuesto. – Estructuras de seguridad inadecuadas.

Tabla 4. Análisis DAFO de la seguridad cooperativa de Francia. Elaboración propia

Debilidades

Las debilidades del concepto francés de seguridad cooperativa son fruto de su particular política africana, luchando aún por desligarse de su pasado colonialista e intervencionista[125,126]. Los principales puntos negativos identificados son su enfoque no africano y la legitimidad, aspectos que sin duda están íntimamente relacionadas. Es una cuestión que Francia lleva casi dos décadas, al menos desde un punto de vista teórico, intentando modificar. Reflejado en su libro blanco de la defensa y seguridad:

> «The success of the operation is often partly linked to the legitimacy of the institution that promotes it. In a world where great inequalities of power and resources persist, external intervention must not be suspected of being a new instrument for the abusive projection of power. In order to obtain the support essential to their success, they must respond to the expectations of the populations concerned and be piloted by organisations with which these populations can identify themselves. In Africa, the African Union and the sub-regional organisations have thus become players in the security of the continent, making a major contribution towards peace and international security»[127].

[125] «Se le podría reprochar a Francia su enfoque demasiado militarizado de la gestión de crisis. Sin embargo, el poder militar junto con la diplomacia nos reenvía a una larga tradición francesa que data de Richelieu y que el Sahel ilustra perfectamente». *Op. cit*., 28 (2).

[126] Las intervenciones militares francesas en suelo africano son muy numerosas. Durante la última década en África occidental destacan la operación *Harmattan*, en Libia (2011), las operaciones *Serval y Barkhane*, en Mali desde 2013, la operación *Sangaris*, en República Centroafricana desde 2013 hasta 2016 y una NEO (Non-combatant Evacuation Operation) en Costa de Marfil en 2011, operación *Licarne*.

[127] *Op. cit*., 14 (3).

Pero la realidad es tozuda, y la brecha continúa abierta. En las crisis africanas, y «a la vista de las últimas operaciones llevadas a cabo en Mali y en República Centroafricana, por ejemplo, Francia actúa rápidamente, sola y de manera unilateral y con fuerza. El enfoque global se asigna a sus socios en un marco multilateral. El enfoque francés se concentra en los aspectos militares debido a los contratiempos encontrados por su estrategia de desarrollo y formación de las élites»[128].

Además, también se considera una debilidad, similar a la de España, su ineficacia en la estabilidad regional, si bien en el corto plazo no es tan acusada como la de España, ya que en situaciones de crisis y urgencia ha sabido responder para evitar el colapso de los estados africanos[129]. También, y al igual que otras potencias extranjeras u OISD, centra su actuación en la lucha contra el terrorismo[130], obviando el resto de amenazas que impiden el adecuado desarrollo regional.

Fortalezas

Las fortalezas del modelo de seguridad cooperativa y cooperación militar francesa en el norte de África giran en torno a un amplio despliegue militar en la región[131], que sin duda le permite seguir siendo un influyente actor geopolítico en la dinámica regional[132]. En concreto, tiene bases permanentes en Senegal, Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad. Además, cerca de la región del Sahel, y con influencia sobre ella, dispone de importantes bases en Gabón y Yibuti. Esta es probablemente su principal fortaleza, ya que le permite un contacto permanente con las fuerzas arma-

128 *Op. cit*., 28 (2).

129 «En enero de 2013 tuvo lugar Serval, la intervención francesa con la operación que impidió la implosión del país». *Op. cit*., 24.

130 «Tampoco la Operación Barkhane liderada por Francia, que sucedió a una Operación Serval centrada entre 2013 y 2014 en Mali para proyectarse desde dicho año también y con su nueva denominación en los países limítrofes, se ocupa de hacer frente a los tráficos ilícitos». *Op. cit*., 27 (2).

131 «En particular, observamos la regionalización del dispositivo que reside en un puesto de mando conjunto unificado del teatro operativo en el Chad (un efectivo de 1.300). También encontramos un centro de inteligencia en Níger (efectivo de 300) y en Atar (Mauritania), un centro de fuerzas especiales en Burkina Faso y un grupo táctico interarmas (GTIA), con un efectivo de 1.000 personas en Gao (Mali). Bases operativas de avanzada que permiten el estacionamiento de 30 a 50 personas, Tessalit (Mali), Madama (Níger) y en Faya-Largeau (Chad)». *Op. cit*., 14 (2).

132 *Op. cit*., 18 (2).

das de los países de despliegue, a través del cual se introducen programas de cooperación y de asesoramiento técnico[133].

Su amplia presencia en la región, sumada a los procedimientos, materiales, disponibilidad e intención política, permite el despliegue y la actuación de los militares franceses, con las adecuadas medidas de seguridad, en condiciones más hostiles que en el caso de las actividades de seguridad cooperativa de España.

La cooperación militar francesa en las últimas intervenciones en el país, aún cuando no se puede considerar seguridad cooperativa por formar parte de operaciones militares de estabilización, facilita a las fuerzas de seguridad de las HN la eliminación directa de la amenaza, generalmente en apoyo, o con apoyo, de militares franceses. Esta es una ventaja a corto plazo, pero tiende a crear lazos de necesidad, pero implica que, a largo plazo, la actuación de los ejércitos de los países del Sahel está lejos de considerarse autosuficiente[134].

Por último, decir que una de las fortalezas de Francia, es que la opinión pública francesa apoya la militarización de la política exterior de Francia, y más en concreto en aquellas áreas con fuerte influencia francesa. Según Sonia Le Gouriellec, opinión basada en el «Baromètre sur la perception des opérations extérieures de la France», «la militarización de la política de Francia en el Sahel marca un interés de la élite por esta zona que, a nivel de seguridad, es apoyada por la opinión pública»[135].

Amenazas y oportunidades

Las amenazas, tratándose de la misma región, no difieren de las identificadas en el DAFO de España, pero a las que hay que sumar la gran cantidad de nacionales franceses que viven en los países del Magreb y Sahel. Y además, como ya se ha visto, la protección de los con-nacionales es una de las prioridades de la política exterior francesa[136]. La razón es clara. Para la opinión pública francesa la defensa de sus ciudadanos tiene una enorme importancia, a la que se suma el hecho de que Francia lidera el número de emigrantes europeos en África occidental. Según datos de 2019, la suma de nacionales franceses en todos los

133 *Op. cit*., 29 (1).

134 Respecto a la fuerza G5 Sahel: «La Fuerza Conjunta ya ha llevado a cabo operaciones sobre el terreno que todavía resultan insuficientes dados los desafíos encontrados hasta ahora en su proceso de puesta en marcha, aún en curso». *Op. cit*., 32 (3).

135 *Op. cit.*, 14 (2).

136 *Op. cit*., 14 (3).

países del Magreb y Sahel es de 80.692, destacando Marruecos con 37.173 y Senegal con 14.367 emigrantes[137].

Las oportunidades para la ejecución de actividades de seguridad cooperativa son las mismas que las explicadas para el caso español. Únicamente es reseñable la ventaja que ofrece el idioma francés, oficial, cooficial, o empleado en la educación pública de gran parte de los países de la región. Ello facilita la ejecución, a niveles inferiores, de actividades de cooperación.

Análisis DAFO de la seguridad cooperativa de la UE

	Origen interno	Origen externo
Aspectos negativos	DEBILIDADES	AMENAZAS
	– Impacto no eficaz en la estabilidad regional. – No eliminación de la amenaza (directa). – Coste-beneficio.	– Conflicto armado. – Terrorismo internacional. – Crimen organizado.
Aspectos positivos	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
	– Legitimidad. (Con la nación anfitriona) – Presupuesto. – Sinergia de las políticas exteriores europeas.	– Voluntad de cooperar. (Acuerdos bilaterales) – Falta de competencias y capacidades. – Insuficiente presupuesto. – Estructuras de seguridad inadecuadas.

Tabla 5. Cuadro resumen del análisis DAFO de la seguridad cooperativa de la Unión Europea. Elaboración propia

Debilidades

La debilidad más distintiva del modelo de seguridad cooperativa de la UE, representada en las misiones de entrenamiento y en particular en la EUTM-Mali, es su elevado coste en relación con los beneficios obtenidos. No puede demostrarse un impacto positivo en la región por la mejora de capacidades de actuación de las FAS malienses frente a las amenazas y desafíos al país. Es más, la situación de inestabilidad y violencia se ha ido agravando paulatinamente con el paso de los años, y respecto a la actuación reactiva de la UE al sur del Mediterráneo, «a la vista del estado actual de la región, más convulsa que nunca anteriormente, se

[137] Datos de emigrantes africanos por países de destino (2019) en la página web de datos macro.com. [Consulta: 24/4/2021]. Disponible en: Francia - Emigrantes totales 2019|datosmacro.com (expansion.com)

puede afirmar sin ningún rubor que estos esfuerzos e iniciativas no han dado los resultados esperados»[138].

Pero, y esto si es significativo, el coste del despliegue de fuerzas de la UE es inmensamente superior al de los contingentes de seguridad cooperativa de España. Según el documento de apoyo empleado por la ministra de Defensa en su comparecencia ante la Cámara Baja el pasado 22 de enero de 2019, el coste para España de la operación EUTM-Mali en 2018 fue de 83,89 millones de euros[139]. En la misma desplegaron a lo largo de todo el año 2019 un total de 912 militares españoles[140]. El coste medio anual por soldado desplegado es aproximadamente de 87.500 euros. Comparado con los 6.000 euros por soldado en el modelo bilateral de seguridad cooperativa de España, el coste es 14,58 veces superior. Debe tenerse en cuenta que el modelo de seguridad cooperativa de España, a pesar de ser mucho más económico, no es viable en grandes contingentes y en países con FAS que disponen de un equipamiento y material muy precario.

También, al igual que España y Francia, el enfoque de la UE para solucionar las amenazas no es el más adecuado atendiendo a la variedad e interrelación de las diferentes amenazas. Una vez más, podemos señalar que no se puede intentar atajar solo una sin prestar la suficiente atención a las otras.

> «Las medidas tomadas son reducidas, muy recientes y probablemente insuficientes y tardías desde el punto de vista de la dinámica y sinergia entre terrorismo-crimen organizado en un contexto de corrupción. La UE sigue manteniendo un enfoque seguridad-desarrollo, básicamente en una concepción de seguridad humana, a pesar de que este enfoque es altamente discutible para enfrentarse a este tipo de amenazas»[141].

Fortalezas

La legitimidad está fuera de toda duda, y la UE, al igual que España y la mayoría de los países y organizaciones, requiere de acuerdos bilaterales, normalmente a petición de los países interesados, para actuar fuera de las fronteras europeas.

138 *Op. cit.*, 24.
139 *Op. cit.*, 31 (1).
140 *Op. cit.*, 28 (1).
141 *Op. cit.*, 24.

Uno de los puntos fuertes de la UE es su potencial económico, que se ve reflejado en los presupuestos asignados a operaciones militares, cooperación y desarrollo. El EEAS promueve impresiones de europeización en la sociedad africana gracias a los fondos específicos de la UE, que incluyen también contribuciones de los países miembros a través del Fondo Europeo de Desarrollo. Estas donaciones, en comparación con otros actores internacionales, son relativamente importantes[142]. Una parte de las subvenciones económicas se destinan como ayudas directas al desarrollo del sector seguridad, aunque es pequeña en comparación con otras partidas[143].

Posibles aspectos para mejorar el modelo de seguridad cooperativa de España

Teniendo en cuenta los tres análisis DAFO realizados, la posible mejora en la seguridad cooperativa de España tiene dos campos de actuación: evitar las debilidades detectadas en nuestro concepto de seguridad cooperativa, e importar de los otros actores las fortalezas que sean asimilables por España.

Respecto a las debilidades, tanto la eliminación de las amenazas por métodos más directos como la intervención en ambientes semipermisivos, son decisiones que pertenecen al nivel político, por lo que están fuera (por encima) de los niveles de decisión de este estudio. Queda entonces la posibilidad de mejorar el impacto efectivo en la seguridad regional. Esto puede lograrse a través de la mentorización[144], procedimiento realizado en otras zonas de operaciones recientes como Afganistán. Supone una colaboración más intensa, y con unas fuerzas militares implicadas en las posibles soluciones, pero sin separarse de la máxima de que los problemas africanos los resuelven los africanos, Si duda, los europeos no pueden limitarse a seguir instruyendo militares afri-

[142] De las partidas de ayuda multilateral al desarrollo de África, la europea supone más de la mitad del total. *Op. cit.,* 14 (2).

[143] El gasto dedicado a seguridad prefiere ser empleado a través de las operaciones que tienen desplegadas, para un mayor control de la finalidad última de los mismos. *Op. cit.,* 29 (2).

[144] Mentorización (mentoring): Según la PD4-016 *Asistencia a fuerzas de* seguridad, «es la forma más relevante de asesoramiento, ya que el mentor está habilitado para tomar el mando cuando la situación lo requiera. Está orientada a desarrollar y fomentar el liderazgo del personal de la fuerza que ocupa puestos de mando, de forma que contribuya a mejorar sus actitudes y desarrollar sus habilidades como líder en cualquier área funcional». MADOC. (10/7/2017). *PD4-016 Asistencia a fuerzas de seguridad (SFA)*. España, MADOC. 82 p.

canos en campos de entrenamiento, cuyos resultados posteriores en combate son cuanto menos dudosos[145]. Además, los despliegues propios de la mentorización permitirían la actuación de las fuerzas europeas en ambientes más hostiles.

Con relación a las fortalezas de Francia que no tiene España, y descartando las que corresponden al nivel político, tan solo queda mejorar la opinión pública nacional para favorecer la posibilidad de efectuar un despliegue más preventivo y menos reactivo[146]. Con el exiguo presupuesto de Defensa que tiene España las opciones de ampliar fuerzas a los niveles de Francia, o incrementar la colaboración con entrega de armamento, equipo y material, no parece viable.

Conclusión

La seguridad cooperativa es un concepto que permanece en evolución, adaptándose a la realidad cambiante no solo de las relaciones internacionales, como se observa con su nacimiento y puesta en práctica a lo largo de los últimos 30 años, sino también de las vicisitudes de cada estado.

En el caso del modelo español se han analizado los documentos de primer nivel, empezando por la *Directiva de Defensa Nacional 2020* y llegando al *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas*. Se ha puesto el foco en qué directrices políticas marcan, qué zonas de actuación prioritarias establecen, y qué actividades consideran a la hora de ejecutar las actividades de seguridad cooperativa. Se ha observado cómo, conforme van descendiendo de nivel, van materializando de manera más concreta los fines, modos y medios, y que estos coinciden de un documento a otro. Es decir, están alineados.

---

145 «El compromiso de la Unión Europea, y por lo tanto de España, con el grupo de países que conforman el G5-Sahel debe no solo mantenerse sino, además, incrementarse, tanto en su montante económico como en la eficacia de las iniciativas de cooperación, empezando por las propias operaciones militares, EUTM, que probablemente hayan de evolucionar hacia una concepción más ejecutiva del apoyo a las fuerzas armadas locales, más allá de la mera formación y entrenamiento». *Op. cit.*, 28 (2).

146 En la pregunta 28 del CIS 3188 (*La defensa nacional y las FAS)*, de septiembre de 2017, el 87% de los españoles está de acuerdo en la participación de la FAS en misiones internacionales de paz. Sin embargo, en la pregunta 34 sobre la intervención militar fuera de nuestras fronteras contra fuerzas terroristas, el apoyo (muy de acuerdo o bastante de acuerdo) baja a un 56'5%. [Consulta: 18/11/2020]. Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3180_3199/3188/es3188mar.pdf

Del análisis de los modelos de seguridad cooperativa de los países de nuestro entorno, en concreto Francia, Italia, Portugal, y EE.UU., y de las OISD a las que España pertenece y que actúan en la zona del norte de África, la ONU, la OTAN y la UE, se observa cuáles son más comparables al español. Destacan en este aspecto la seguridad cooperativa de Francia y de la UE, aunque inevitablemente hay discrepancias, surgidas por los diferentes objetivos a alcanzar y por los distintos recursos puestos a disposición de sus fuerzas armadas. Es de destacar que uno de los principales objetivos de la política exterior francesa es la protección explícita de los franceses y sus intereses en el extranjero. Para ello, la región de África occidental se convierte en una de sus zonas prioritarias de actuación. La Unión Europea, a pesar de que basa más su concepto de cooperación militar en ayudar a resolver los problemas internos y diferentes puntos de vista de sus Estados miembros, despliega misiones de entrenamiento que se acoplan muy bien a las líneas de acción de la estrategia de acción exterior de España en materia de defensa. Aplican el concepto de SFA, que podría ser asimilable a actividades de seguridad cooperativa.

En los análisis DAFO de los modelos español, francés y europeo, se identifica una debilidad común, la ineficacia de las actividades realizadas para mejorar la estabilidad regional, aspecto visible en países con una situación inicial muy deteriorada. Sin duda, no atajar todas las amenazas simultáneamente, y no enfrentarse directamente a ellas, limita las posibilidades de solución. Evidentemente también influyen los tremendos desafíos de la región: terrorismo, crimen organizado, inmigración o inestabilidad política y económica entre otros.

De la comparación de análisis DAFO se observan vagas líneas de mejora en el modelo español. Una de ellas podría ser la ejecución de mentorización a las unidades militares de los países anfitriones, proporcionándoles así mayor calidad en la asistencia militar. Otra nace de la posibilidad de aumentar la valoración positiva de la opinión pública nacional a la intervención militar para combatir amenazas más allá de nuestras fronteras. Ambas, especialmente la segunda, facilitarían decisiones políticas para ejecutar acciones más eficaces de cara a mejorar la estabilidad regional.