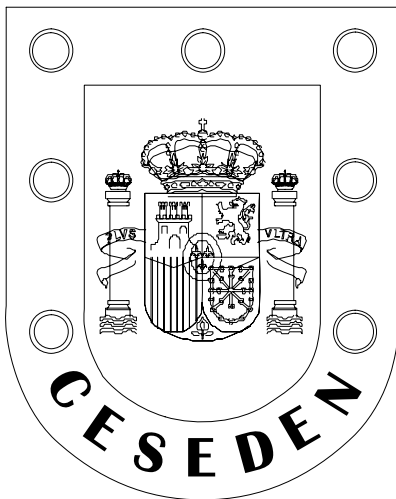


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 296



COLABORACIONES

- XVII JORNADAS CESEDEN-UCM
Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marín
Teniente coronel del Ejército del Aire
- LA ESTRATEGIA DE OBTENCIÓN DEL EF 2000
Alfonso Romero Arriaza
Teniente coronel del Ejército del Aire.
- RECONSTRUCCIÓN DE AFGANISTÁN
Octavio Aláez Feal
Teniente coronel de Infantería de Marina.
- LA VISIÓN DEL COMITÉ MILITAR DE LA OTAN SOBRE LA APROXIMACIÓN BASADA EN LOS EFECTOS EN LAS OPERACIONES (EBAO)
Gabriel Martínez-Valera González y Carlos Aparicio Azcarrága
Tenientes coroneles de Artillería.
- ORGANISMOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD ESTRUCTURA DE MANDOS OTAN
Álvaro de Zunzunegui y Ruano
Comandante de Caballería.
- TURQUÍA Y ESTADOS UNIDOS: UNA ALIANZA ACCIDENTADA
Carmen Rodríguez López
Doctora e investigadora del Taller de Estudios Internacionales del Mediterráneo de la Universidad Autónoma.
- LA GESTIÓN DE CRISIS ANTE EL TERRORISMO
Manuel de Miguel Ramírez
Comandante del Ejército del Aire.

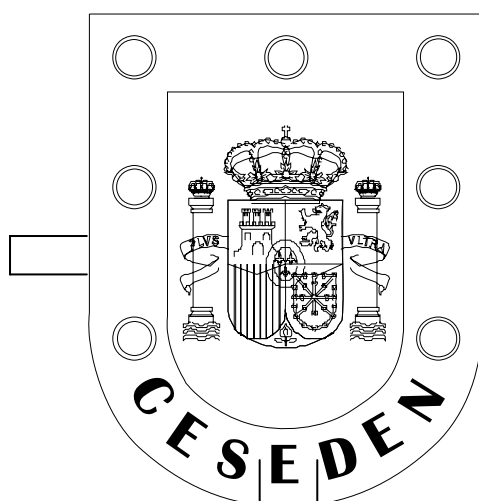
RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

ACTIVIDADES DEL CENTRO

año 2006

BOLETÍN DE INFORMACIÓN

(CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL)



SUMARIO

Colaboraciones

- XVII jornadas CESEDE-UCM.....
- La estrategia de obtención del EF 2000.....
- Reconstrucción de Afganistán.....
- La visión del Comité Militar de la OTAN sobre la aproximación Basada en los efectos en las operaciones (EBAO).....
- Organismos internacionales de seguridad estructura de mandos OTAN..
- Turquía y Estados Unidos: una alianza accidentada.....
- La gestión de crisis ante el terrorismo.....

Reseñas de libros y revistas

Actividades del Centro

Las ideas contenidas en estos trabajos son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

CORREO ELECTRONICO: ceseden@oc.mde.es

esfas@oc.mde.es

WEB:

www.ceseden.es

COLABORACIONES

XVII JORNADAS CESEDEN-UCM

*(Reflexiones sobre una futura Universidad Nacional
de la Defensa en España)*

Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marín

Teniente coronel del Ejército del Aire

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.

“... Las actividades de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) son básicas para la defensa. Tales actividades repercuten directamente sobre el desarrollo tecnológico e industrial de España, aunque sufren injustamente una fuerte contestación social por parte de determinados grupos a los que les cuesta reconocer dicho efecto. Además de la planificación estratégica en términos de integración entre los países aliados, sobre todo de la Unión Europea, debe de mostrarse a la sociedad europea como conjunto las utilidades de doble uso que tales iniciativas incorporan. Consideramos que las Fuerzas Armadas no pueden quedarse al margen del esfuerzo de I+D+i, trasladando la responsabilidad del mismo a la Industria en exclusiva. Por el contrario, pensamos que los Ejércitos deben de implicarse plenamente en tales tareas, propiciando entre sus miembros una mayor cultura investigadora, sobre todo en el ámbito tecnológico. Las ventajas son claras: el incremento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas que van a disponer de un mayor liderazgo en la tutela y orientación de las industrias de defensa, las que se derivan de la disponibilidad de tecnologías de doble uso por parte de los diferentes sectores industriales nacionales, el impulso de la actividad económica que se derive directa e indirectamente de la actividad, etc. Para ello, resulta esencial modificar la mentalidad un tanto aislacionista del personal militar y pasar a un enfoque más abierto y participativo, que permita implicar al personal más capacitado y con mayor proyección de carrera en los diferentes centros de investigación, especialmente en los universitarios. Para lograr los objetivos citados, resulta fundamental la modernización y eventualmente un acercamiento del sistema de enseñanza militar al sistema educativo general, al menos mediante el

planteamiento de sistemas próximos, paralelos y similares. Quizá debería considerarse como motor del cambio una *Universidad de la Defensa*, preferiblemente Politécnica, en la que se forme personal investigador y se oferten determinados títulos universitarios homologados, diseñados ad hoc para cubrir las necesidades formativas de los diferentes perfiles de los Cuerpos y Escalas existentes...”.

El posgrado y la investigación en I+D+i en el ámbito de la seguridad y defensa, éste fue el núcleo de la justificación para la creación de una Universidad de la Defensa como catalizadora del necesario cambio durante la ponencia presentada el 17 de enero de 2002 por Juan Ramón Medina en su calidad de rector de la Universidad Politécnica de Cartagena, como representante del ámbito institucional universitario durante el II Seminario de la Revisión Estratégica de la Defensa en cuya redacción tuvimos el honor de intervenir muy activamente.

Efectivamente, como trataremos de acreditar a lo largo de la exposición, pensamos que la razón esencial que argumenta la creación de una Institución universitaria especializada en el ámbito de la seguridad y defensa no es tanto la debida al fortalecimiento de la actividad docente de grado, aunque existan también razones al respecto. El papel de la Universidad debería de ser exclusivamente complementario y no sustitutivo a los centros actuales del Sistema de la Enseñanza Superior Militar, formación militar básica y formación militar específica. Las razones esenciales, bajo nuestro punto de vista, son otras. Sería fundamental su contribución al proceso de integración social de las Fuerzas Armadas mediante el fortalecimiento en España de una conciencia de defensa y el fomento de la cultura de defensa. Por otro lado, el facilitar el proceso de plena profesionalización. Y sobre todo, sería preciso reducir el marcado déficit de las Fuerzas Armadas en I+D+i en el ámbito de seguridad y defensa en relación con los países de nuestro entorno, así como fortalecer el liderazgo tecnológico que debería ejercer el Ministerio de Defensa. Un conjunto de objetivos para cuyo logro una Universidad de la Defensa resulta uno de los mejores catalizadores, como mejor representante de los ejércitos en las relaciones con la industria de defensa y la sociedad.

Igualmente, desde el principio debe remarcar la conveniencia de la creación de una Universidad Nacional de la Defensa no orientada únicamente hacia las Fuerzas Armadas, sino también hacia las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto del Estado como los adscritos a las Administraciones autonómicas y locales, para hacer frente a los nuevos

riesgos y amenazas existentes actualmente sobre la seguridad interior y exterior, así como al conjunto de la comunidad de investigadores cívico-militares en seguridad y defensa.

Y asimismo, dicha Institución debería proyectar su actividad hacia la Unión Europea, respondiendo a las necesidades planteadas por la política europea de seguridad y defensa común, y marcadamente hacia Iberoamérica, contribuyendo a servir de puente entre dicha región y la Unión Europea a través de España.

Sobre estas premisas ha sido elaborado el presente trabajo que tiene por objeto aportar una serie de reflexiones a título personal que permitan enriquecer el debate sobre la conveniencia y utilidad de la creación de una Universidad Nacional de la Defensa en España. El planteamiento formulado mantiene una vocación de objetividad sobre una aproximación tanto sociológica como académica, sobre la base de nuestra experiencia tanto universitaria, en el campo docente, investigador y directivo, como de la enseñanza superior militar.

Tras un necesario pero sintético análisis del actual escenario estratégico y del nuevo concepto de seguridad, son analizados los fines esenciales que justifican la creación de una Universidad de la Defensa en España: la integración social y el necesario fortalecimiento de una conciencia de defensa, el proceso de profesionalización, el fortalecimiento de la I+D+i en seguridad y defensa, así como el enriquecimiento del Sistema de la Enseñanza Superior Militar mediante su integración en el Sistema Educativo General y el Espacio Europeo de Educación Superior a través de la normalización de sus titulaciones y la implantación de programas de posgrado y doctorado. Finalmente, son planteadas algunas propuestas que podrían resultar de utilidad caso de que la Universidad fuera creada, dentro del marco de la solución política adoptada en la previsible nueva Ley Reguladora de la Carrera Militar.

El nuevo escenario estratégico del siglo XXI

El actual escenario de la seguridad mundial, afectado por constantes transformaciones y donde los riesgos sólo pueden ser asumidos de forma colectiva, exige un empleo cada vez más intenso del instrumento militar al servicio de la acción exterior y de la paz internacional. Los fuertes cambios acaecidos en la última década, que conjuntamente han venido a denominarse de *cambio estructural*, hacen evidente la necesidad que experimentan las Fuerzas Armadas de estudiar la naturaleza y los factores actuales

influyentes del entorno global que condicionan, más que nunca, su actividad interna. Esta situación de turbulencia, caracterizada por el dinamismo, la hostilidad, la diversidad, la complejidad y la globalidad, se manifiesta en todas sus dimensiones económicas, industriales, sociales, culturales, tecnológicas, militares, internacionales, coyunturales, etc y genera un fuerte cambio potencial a corto plazo que reduce, *de ipso*, el diferencial existente entre el tiempo de respuesta necesario frente al tiempo de respuesta realmente disponible.

El nuevo escenario internacional conlleva la aparición de un conjunto muy amplio y heterogéneo de nuevas amenazas que obliga al establecimiento político de nuevas misiones militares. Tal disparidad responde principalmente a dos motivos. En primer lugar, las sociedades occidentales sufren de una gran fragilidad como consecuencia de la alta tecnificación del estilo de vida, concentrándose la población en grandes núcleos muy vulnerables a cualquier acción sobre ellos. En segundo lugar, existe una definitiva falta de instrumentos por parte de los Estados para actuar en los nuevos escenarios internacionales, una vez que los instrumentos tradicionales, como son la acción diplomática y el uso de la fuerza, se han mostrado insuficientes e ineficaces ante las nuevas amenazas. Además, la gran mayoría de los nuevos riesgos son responsabilidad directa o indirecta de nuevos actores no estatales (aunque en muchas ocasiones estén apoyados por determinados estados), que emplean elementos de lucha no convencional, pero con una gran capacidad de destrucción y de desestabilización. Resulta claro que la diplomacia se convierte en inservible ante tales circunstancias y los poderosos ejércitos occidentales, creados y diseñados para luchar contra otros ejércitos, resultan inadecuados para combatir amenazas como el terrorismo internacional, el crimen organizado o las redes de inmigración ilegal ⁽¹⁾.

Igualmente, el nuevo statu quo implica modificaciones y cambios en los elementos de referencia de la identidad nacional, algunos de los cuales resultan difícilmente compatibles con los propios del Estado-Nación tradicional y, en consecuencia, se revelan como generadores de potencial desorientación para los ciudadanos. Era la cultura de defensa tradicional precisamente la principal garante del mantenimiento de la referida identidad nacional. Parece que debe ser modificada, enriquecida y adecuada al nuevo

¹ DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio Manuel. “*La función de los Servicios de Inteligencia*”, en Cueto, Carlos & Jordán, Javier (coords.) *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Política y Sociedad, Ed. Comares, Pág. 168. Granada 2001

escenario global, añadiendo a los elementos actuales otros derivados de la nueva situación.

Como consecuencia del análisis estratégico del sistema Fuerzas Armadas y, sobre todo, de las nuevas misiones que les han sido asignadas, o que se les podrían quizá asignar en un futuro próximo, se está produciendo un intenso proceso de adaptación, potenciación, modernización y profesionalización (²).

Un nuevo concepto de Seguridad para el siglo XXI

A lo largo de la Historia, la infinidad de análisis que han sido realizados para dar respuesta a esta cuestión presentan un alto nivel de heterogeneidad, lo cual pensamos que lejos de representar una barrera, implica una gran riqueza conceptual. No obstante, a efectos doctrinales, se ha planteado un agrupamiento en dos posiciones extremas de las que se derivan, por integración, multitud de posiciones intermedias. Ante la cuestión formulada sobre lo que es la seguridad, se obtienen dos respuestas bien diferentes, que vamos a estudiar de las manos de dos especialistas: Esther Barbé y Orietta Perni (³). El primero de los planteamientos nos habla de poder, mientras el segundo lo hace de paz. Aquellos que hablan de poder se sitúan en la escuela de pensamiento realista, mientras que aquellos que hablan de paz lo hacen desde el idealismo. Todo ello se refleja en dos concepciones teóricas opuestas que suponen el primer debate teórico en el campo de las relaciones internacionales. Las autoras consideran, y nosotros nos sumamos a su planteamiento, que el realismo se sitúa en el nivel estatal, de ahí que la Seguridad sea, por definición, seguridad nacional. Por su parte, los idealistas muestran una aproximación global e integradora: la guerra como fenómeno global que afecta a toda la humanidad y que se deriva, justamente, de la aproximación fragmentaria del realismo. Para el idealista, la guerra es un fenómeno que hay que eliminar, para lo cual, su planteamiento potencial

² En este sentido resulta clarificadora la lectura del preámbulo de la Ley 17/99, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas del que se destaca su inicio: *"Una de las consecuencias más importantes de los cambios estratégicos experimentados durante los últimos años ha sido la potenciación de las organizaciones colectivas de seguridad y defensa, aunque sin olvidar las concepciones fundamentales en las capacidades militares propias. Este nuevo escenario, en el que surgen nuevas misiones añadidas a las tradicionales de autodefensa y donde la convergencia de esfuerzos impone la necesidad de entenderse con los aliados, es indudablemente más exigente con el factor humano y obliga a buscar soluciones compaginando el número de efectivos con su calidad y preparación"*.

³ BARBÉ, Esther & PERNI, Orietta. *"Más allá de la Seguridad Nacional"*; en Cueto, Carlos & Jordán, Javier (coords.) *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*; Política y Sociedad, Ed. Comares, Granada 2001

es diverso: desde organizaciones de seguridad colectiva hasta la desaparición de los Estados y su sustitución por un gobierno mundial.

Tal y como se deriva de las aproximaciones que plantean el realismo y el idealismo, se puede inducir que la Seguridad, como el poder, es un concepto debatido en su propia esencia ⁽⁴⁾. Se plantean inicialmente dos grandes distinciones; por un lado, la seguridad puede ser abordada desde diversos niveles de análisis, interdependientes y, muy fácilmente contradictorios entre sí. Por otro, no es un concepto que haga referencia exclusivamente a la dimensión militar, sino que muy al contrario, se desborda en otras direcciones (política, económica, social, etc.).

Una de las definiciones de seguridad que pensamos que resulta más adecuada a nuestros fines la plantea Barry Buzan: liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integración funcional, frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles ⁽⁵⁾. Dicho autor ya había planteado en el año 1983 que una serie de fenómenos que normalmente se estudian de forma separada, y cada uno por su cuenta, como la carrera de armamentos, la industria armamentística, el comercio y la inversión internacionales, la elaboración de la política exterior, la dinámica del sistema y la soberanía, pueden conectarse dentro de un marco amplio, a través del concepto de seguridad. La seguridad está a nuestra disposición como idea organizativa para las relaciones internacionales y es tan efectiva como el poder a la hora de unificar el debate ⁽⁶⁾.

En lo que respecta al carácter multidimensional de la seguridad, Buzan identifica cinco dimensiones ⁽⁷⁾: la militar, la política, la económica, la social y la medioambiental. Dicho

⁴ BUZAN, B. *New patterns of global security in the twenty-first century*. International Affairs, vol. 67, núm. 3, Págs. 431 y ss. 1991

⁵ BUZAN, B. Op. Cit. Pág. 432

⁶ BUZAN, B. *People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* 1st Ed.; Harvester Wheatsheaf, New York 1983

⁷ BUZAN, B. & WEAVER, O. & WILDE, J. *Security. A new Framework for Analysis*; Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres 1998

esquema se soporta en los cuatro conceptos (segurización ⁽⁸⁾, objeto referente, actor que favorece la segurización y actor funcional) que nos permite abordar con una mayor precisión la complejidad de la seguridad multidimensional en sus ámbitos militar, político, económico, identitario y medioambiental ⁽⁹⁾.

Dimensión militar

En ella se incluyen tanto aspectos objetivos, como son las capacidades militares de los Estados, como subjetivos o percepción que los Estados tienen de las amenazas respecto de otros. En el ámbito militar, como sabemos, es donde el proceso de segurización adquiere carácter institucional. No en vano se considera que la amenaza es persistente por lo que se plantea la institucionalización en forma de ejército. Los Estados sufren amenazas de coacción o invasión y, en respuesta, construyen burocracias permanentes, procedimientos y una clase dirigente militar que se ocupa de estas amenazas. En la dimensión militar de la Seguridad, el Estado, junto con las elites de gobierno, son los objetos referentes más importantes. Los actores funcionales más trascendentes están constituidos por los agentes de fuerza: los ejércitos, las compañías mercenarias, la burocracia de la defensa, la industria de armamento y los proveedores de los instrumentos de fuerza.

Dimensión política

Tiene que ver con la estabilidad del Estado, su sistema de gobierno y las bases internas de su legitimidad. La definición de la dimensión política es difícil dado que se trata de un sector muy amplio pero, al mismo tiempo, residual, que se sitúa entre los sectores militar e identitario. En general, las amenazas políticas se concretan alrededor de conceder o no el reconocimiento, el apoyo o la legitimidad, tanto de forma externa como de forma interna, en un determinado Estado. Dado que la forma predominante de organización política en el sistema internacional contemporáneo es el Estado territorial, éste será el objeto referente principal del sector político. Sin embargo, en segundo plano, están

⁸ El término "segurización" procede de la traducción al castellano del acuñado por B. Buzan "securitization". Existen otras traducciones, como la planteada por Andrew Hurrell "seguritización" en la revista Foro Internacional (*Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual*, Vol. XXXVIII, núm. 1, enero-marzo 1998).

⁹ BARBÉ, Esther & PERNI, Orietta: Op. Cit., págs. 9 y ss.

apareciendo como consecuencia sobre todo del proceso de globalización, grandes organizaciones políticas como "macro-estados" (como es la Unión Europea) y movimientos transnacionales que pueden movilizar eficazmente a sus seguidores.

Dimensión económica

Se vincula a la capacidad de acceder a los recursos, a las finanzas y a los mercados, necesaria para mantener unos niveles aceptables de bienestar y de poder del Estado. El discurso acerca de la seguridad económica se desarrolla actualmente alrededor de la predominante agenda liberal y, por consiguiente, intenta implementar esta agenda en las áreas de comercio, producción y finanzas. La atención se concentra en la estabilidad y en la desigualdad. Entre los asuntos que son objeto de securización en el ámbito económico podemos destacar la relación de la economía con la capacidad de movilización militar del Estado, la posibilidad de que las dependencias económicas en el mercado global se exploten para fines políticos, el aumento de las desigualdades, los problemas con el comercio ilegal, sobre todo de armas, tecnología nuclear y drogas, etc. El sector económico es rico en objetos referentes que van desde los individuos, pasando por las clases y los Estados, hasta los abstractos y complejos sistemas del mercado global. La preocupación acerca del mercado global puede ser securizada en sus propios términos, pero puede serlo también en términos de una economía nacional o de un conjunto de individuos en una economía nacional. Entre los actores que securizan, además de los gobiernos interesados en que la atención hacia los temas económicos sea mayor, podríamos incluir también las grandes empresas transnacionales, las cuales actúan igualmente de forma habitual como actores funcionales dado que, con su acción indirecta, tienen la posibilidad de influir en la securización o no de un cierto asunto.

Dimensión identitaria

Dentro de este ámbito se plantea la capacidad que tienen las sociedades para hacer frente a las amenazas y vulnerabilidades que afectan a su cultura y a su identidad como comunidad. Entre los fenómenos que pueden constituir amenazas contra tal dimensión encontramos las migraciones de carácter poblacional, las invasiones por influencias lingüísticas o culturales, las integraciones hacia proyectos globales o desintegraciones hacia identidades secesionistas, etc. Los objetos referentes en el sector social son grandes grupos que experimentan la lealtad y devoción de los sujetos que los forman con altos niveles de cohesión que refuerzan su identidad. En el actual sistema mundial, los objetos referentes más importantes en el sector de la seguridad identitaria son las tribus,

los clanes, las naciones, las minorías, las civilizaciones, las religiones y las razas (¹⁰). Dos fuerzas de carácter opuesto actúan en la actualidad dentro de la dimensión identitaria: las centrífugas, que favorecen el discurso de la integración hacia lo común, de una cultura única dominante, de la integración política supranacional, etc y las fuerzas centrípetas, que se orientan hacia las culturas locales, las minorías nacionalistas, los ámbitos específicos, etc. La convergencia entre identidad supranacional e identidades locales resulta, hoy más que nunca, necesaria y obligada.

Dimensión medioambiental

En este ámbito se incluye la capacidad para mantener la biosfera local y planetaria como soporte físico necesario para desarrollar la existencia humana. El medio ambiente puede ser considerado tema de seguridad desde tres perspectivas: en primer lugar, los problemas ambientales pueden ser causados por la guerra o por la preparación de la guerra; en segundo lugar, las guerras pueden desencadenarse a partir de problemas ambientales; finalmente, los problemas ambientales pueden constituir una amenaza directa a la Seguridad. La agenda medioambiental comprende muchos fenómenos, como la destrucción de los ecosistemas (cambios climáticos, pérdida de la biodiversidad, deforestación, desertificación, disminución de la capa de ozono, contaminación, etc.), los problemas energéticos (la explotación de los recursos naturales, la escasez e irregular distribución de los recursos, etc.), los problemas demográficos (crecimiento de la población, epidemias y condiciones de salud de los más pobres, analfabetismo, urbanización, etc.), los problemas alimentarios (pobreza, hambruna, pérdida del suelo fértil y de recursos hídricos, etc.) y los problemas económicos (protección de modos de producción sostenibles, asimetrías estructurales y desigualdad). El objeto referente de este sector es el medio ambiente mismo o alguna de sus partes estratégicas. Los temas medioambientales presentan un alto grado de controversia y los actores que securizan se oponen a la securización contestando o ignorando el esfuerzo de convertir una amenaza en prioritaria. Entre los muchos actores funcionales, podemos destacar a los sujetos económicos (multinacionales, empresas estatales, industrias agrícolas, químicas y nucleares, explotaciones mineras, etc.), los gobiernos y determinadas organizaciones gubernamentales internacionales, las cuales actúan creando departamentos de asuntos

¹⁰ Para mayor abundamiento, ver BUZAN, B. & WEAVER, O. & WILDE, J. Op. Cit., Págs. 119-140

ambientales, desarrollando el Derecho Internacional sobre el tema y sumando nuevas tareas a las organizaciones ya existentes.

Además de estar ligadas entre sí, las cinco dimensiones que se presentan hoy día como la primera y natural expansión de la Agenda de Seguridad, ofrecen elementos interesantes para reflexionar acerca de los cambios intrínsecos que ha habido en este concepto. Lo primero que se debe apuntar es que el Estado ya no es el referente principal y único de la seguridad, dado que han aparecido en escena, con significativo peso relativo, otros actores que responden mejor a la necesidad de garantizar al máximo las crecientes demandas sociales. Se puede hablar así de tres niveles de seguridad que, además del Estado, incluye a las colectividades (entendidas como grupos étnicos o naciones) y los individuos. Estos dos niveles han adquirido un desarrollo importante y vienen a llenar un vacío. Si en términos de Estado, la soberanía y el poder son los elementos de referencia al hablar de seguridad, en el ámbito de las colectividades destacará la identidad como potencial afectada, y con referencia individual, serán la supervivencia y el bienestar los componentes que determinen el contenido óptimo de la seguridad. Así, Naciones Unidas han puesto gran énfasis en el individuo como sujeto de la seguridad a lo largo de los últimos años, lo cual no tiene porqué entrar en contradicción con la lógica misma del sistema asentado en la soberanía nacional. Este “nuevo” interés por el individuo está claramente recogido en el informe preparado por el secretario general del ONU y presentado en la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000 (¹¹).

En pocas décadas se ha evolucionado desde un concepto de defensa del territorio a otro de disuasión colectiva, llegándose finalmente a una fase en el que la Defensa se concibe, además, como proyección de la estabilidad. La coexistencia bajo el manto de la globalización de dos mundos, plantea Eduardo Serra, uno posmoderno y estable y otro premoderno y violento, compromete a los que disfrutaban de paz y seguridad del primero con cuantos carecen de la estabilidad necesaria en el segundo para atender a sus necesidades más elementales de subsistencia, convivencia y bienestar. Los gobiernos sienten la necesidad de garantizar la estabilidad mundial, pues son la paz y la prosperidad de sus naciones lo que acaba estando en juego.

¹¹ ANNAN, Kofi. *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*; Cumbre del Milenio, Nueva York 6 a 8 de septiembre de 2000

Durante los últimos años del siglo XX Europa ha vivido un período de profundos cambios consecuencia de las modificaciones de las relaciones internacionales. Hechos históricos relativamente recientes, tales como la caída del muro de Berlín en 1989, la reunificación consecuente de las dos Alemanias en el año 1990, y la desaparición de la antigua Unión Soviética en el año 1991, circunstancia que provoca la recuperación de la soberanía e independencia de los países que tras la Segunda Guerra Mundial habían quedado bajo su directa influencia, caracterizan un entorno de seguridad europea totalmente diferente del que dio origen a la creación de los antiguos bloques antagónicos.

Sin embargo, la desaparición de la referida bipolaridad característica de la guerra fría, no ha ido acompañada de la ausencia de conflictos, tal y como se preveía en la Carta de París de 1990. Por el contrario, no ha podido evitar la aparición de una serie de conflictos de limitada intensidad pero de notable repercusión internacional. Además, a las amenazas tradicionales se han sumado otros riesgos consecuencia del nuevo escenario internacional ⁽¹²⁾: la inmigración ilegal, el terrorismo internacional, los ataques cibernéticos, los nacionalismos excluyentes, los desastres naturales y humanitarios, el crimen organizado, la inestabilidad regional, las armas de destrucción masiva y la falta de suministros básicos, son algunos de los más evidentes.

De este modo, a la hora de establecer posiciones y determinar esfuerzos para dar cobertura a tales riesgos, deben de tenerse en cuenta, de un lado, que existe una diferencia entre la amenaza real existente y la percepción social de la misma, y de otro, constatar el alto dinamismo con que se modifica el peso relativo con el que tales riesgos amenazan nuestros intereses nacionales. Esto es, junto a la identificación de las amenazas existentes en la actualidad, debe considerarse la gran velocidad y profundidad del cambio que caracteriza a los entornos en los que se generan tales riesgos. Por ello, la detección de amenazas debe de disponer de mecanismos de inteligencia, investigación y prospectiva que capacite y flexibilice los mecanismos de identificación y respuesta a los nuevos riesgos los cuales, de forma cada vez más imprevista, surgirán tanto en el orden nacional como en el internacional.

Integración Vs. aislamiento social de las Fuerzas Armadas

¹² Conclusiones del *II Seminario de Revisión Estratégica de la Defensa*, Ver Revista Española de Defensa Nº168 de febrero de 2002.

Tradicionalmente ha venido constituyendo lugar común en el análisis de las Fuerzas Armadas la referencia a la falta de imbricación social, esto es, el aislamiento de los militares respecto de su entorno social (13). Es evidente que es objetivo permanente de los gobiernos democráticos de casi todos los estados la acrecencia de la integración del Ejército y del Pueblo, pero no es menos patente que, en mayor o menor grado, el aislamiento sigue existiendo en casi todos los países occidentales incluido España (14).

Sin embargo, tal como apunta Morris Janowitz (15), que refiere en su obra este aislamiento destacando el carácter cerrado de la comunidad militar, "...la profesión de militar es más que una profesión, es todo un estilo de vida..." que "...a la vez que cohesiona internamente la comunidad castrense, frustra su integración en la sociedad civil". Se presenta una interrelación entre la vida profesional y la que podríamos considerar como vida familiar o privada, que favorece el carácter cerrado de la comunidad militar. Podríamos añadir en este sentido que los Ejércitos tienden a dar sentido a la totalidad de la vida: el aislamiento, la endogamia, la moral profesional, los sentimientos de solidaridad y compañerismo llevan a la institución militar al automatismo y la autosuficiencia frente a la diferente sociedad exterior (16). Puede pues hablarse más de condición militar que de profesión militar.

Este aislamiento en análisis no es rasgo exclusivo de los ejércitos, sino que se presenta en cualquier organización social compleja (17). Se puede admitir de un modo general que las organizaciones sociales complejas tienden a aislarse relativamente del entorno para

13 FERNÁNDEZ SEGADO, F. *Fuerzas Armadas-Sociedad: del mutuo aislamiento a la progresiva integración*; Revista de Investigaciones Sociológicas, Nº 36/86; Pág. 35, 1986

14 BUSQUETS, Julio. *El Militar de Carrera en España* (1ª Edición); Ed. Ariel -Colección Demos-, Pág. 210, Barcelona 1984

15 JANOWITZ, Morris. *El soldado profesional*; Secretaría General Técnica -Ministerio de Defensa-, Págs. 273 y ss. Madrid 1990

16 CARDONA, Gabriel. *El poder militar en la España contemporánea hasta la Guerra Civil*; Siglo XXI de España Editores, Pág.22. Madrid 1983

17 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: Op. Cit., Pág. 37.

afirmar así su singularidad y emplean el secreto como recurso en su relación con los otros elementos del entorno. Razones de supervivencia explican la negativa de este tipo de organizaciones complejas a proyectarse hacia el entorno circundante. La lógica incertidumbre ambiental que se produce como consecuencia de esta situación, intenta ser minimizada por las Fuerzas Armadas por medio del control de su contexto ⁽¹⁸⁾ captando sistemáticamente a través de sus sistemas de inteligencia la mayor cantidad de información que se pueda considerar de interés para sus fines organizativos. En definitiva, podemos concluir la existencia por parte de las Fuerzas Armadas de una tendencia clara al aislamiento ⁽¹⁹⁾. Una vez que se ha comprobado que existe dicha tendencia natural del estamento militar basado en factores que lo justifican, esto es, que existen incomprensiones mutuas entre el estamento militar y la sociedad civil, resulta evidente la necesidad de ir constituyendo una progresiva comprensión y acercamiento entre ambos colectivos.

La profesionalización de las Fuerzas Armadas:

Modelo institucional Vs. modelo ocupacional

Durante los finales del siglo XIX y primera mitad del XX, las Fuerzas Armadas de los países europeos en general se presentan como un claro ejemplo del modelo de integración social descrito por Huntington, en el que lo fundamental es su mentalidad, compuesta por los valores, las actitudes y las perspectivas que son inherentes a la función militar y deducibles de su naturaleza ⁽²⁰⁾. Los ejércitos se van a caracterizar por disponer de una amplia autonomía dentro de su propia esfera de actuación, si bien siempre bajo el necesario control del poder civil, control que nunca debe significar interferencia ni injerencia en los asuntos o campos de actuación propios del militar profesional.

¹⁸ BAÑÓN, Rafael y OLMEDA, José A. *Análisis Social y Fuerzas Armadas*; II Congreso Nacional de Sociología, Pág. 6, Santander 1984

¹⁹ DÍEZ ALEGRÍA, Manuel. *Ejército y Sociedad*; Alianza Editorial, Madrid 1972

²⁰ HUNTINGTON, Samuel P. *"The Soldier and the State"* citado en la obra de diversos autores *La profesionalización en los ejércitos. Un cambio radical de mentalidad para un Estado moderno*; Fundación Cánovas del Castillo, Colección XXI, Madrid 1997

Tras la Segunda Guerra Mundial se produce en general un fuerte proceso de desmovilización de los grandes ejércitos, lo que unido a las influencias ejercidas por el exponencial desarrollo tecnológico y a la normalización propia de la vida civil de muchas de sus funciones y cometidos, produce como consecuencia que la institución militar, en la mayoría de los países democráticos, se repliegue sobre sí misma, al tiempo que busca y ensaya otras formas de integración social, conforme a las cuales la profesión militar constituye una ocupación más de las que se ofrecen en la sociedad civil, con las que se equipara en todo tipo de características (legitimidad, compromiso, compensación económica, residencia, dignidad social, etc.) (21). Es el tránsito, conforme a las tesis de Moskos & Word (22), de un modelo institucional a otro ocupacional.

Efectivamente, en las últimas décadas se han producido ciertas tendencias sociales que empujan hacia la identificación de los miembros de las Fuerzas Armadas con grupos ocupacionales similares a los que existen en una sociedad más amplia, frente a las tendencias tradicionales en favor de la afinidad institucional. La pregunta más trascendente que se plantea es si representa la inclinación hacia lo civil alguna diferencia real en la eficacia militar. Para contestar a esta cuestión deben de ser analizadas las ventajas que uno y otro modelo presenta y obtener, en consecuencia, las conclusiones al respecto. En este sentido, debemos analizar tres áreas fundamentales: la ejecución de la misión, la motivación de los miembros del ejército y la responsabilidad profesional.

Desde el punto de vista de la ejecución de la misión, la hipótesis básica es que la identificación institucional genera mayor compromiso organizativo y mejores resultados que la ocupacional. Las Fuerzas Armadas requieren de sus miembros un cierto comportamiento que nunca puede servir a intereses individuales, al menos en un sentido estrictamente económico. La interiorización de los valores institucionales implica una serie casi ilimitada de definiciones de tareas y de formas de desarrollarlas. A la inversa, la

21 BERRIO ÁLVAREZ-SANTULLANO, Francisco J. "*La Profesión Militar*", dentro del trabajo de diversos autores *Profesionalización de las Fuerzas Armadas: problemas sociales*; Cuadernos de Estrategia Nº 98, CESEDEN, Madrid Abril 1999

22 MOSKOS, Charles C. & WOOD, Frank R. *Lo Militar: ¿Más que una profesión*; Secretaría General Técnica -Ministerio de Defensa-, Págs. 23 y ss. Madrid 1991

lógica del ocupacionalismo consiste en establecer límites para cada tarea y en crear estándares para su ejecución que, de cumplirse, suponen una adecuada actuación.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la motivación de los miembros del ejército, el ocupacionalismo es el enmascaramiento de acontecimientos organizativos, que reemplazan a la motivación intrínseca de una institución por la motivación extrínseca de una ocupación. Esto es, la motivación que se haya en los actos que obedecen a valores personales por el comportamiento debido esencialmente a la recepción de un salario.

Finalmente, lo referente a la responsabilidad profesional resulta algo más insidiosa llevando al menoscabo del profesionalismo militar. Si las funciones militares pueden reducirse a una magnitud monetaria, la decisión final sobre organización y personal militar corresponderá a los analistas de costes y beneficios; las decisiones ya no corresponden a la profesión militar. El enfoque institucional, por el contrario, nunca pierde de vista la excepcionalidad de la organización militar en una sociedad democrática. La nación ha confiado a sus Fuerzas Armadas unas responsabilidades que raras veces, e incluso nunca, se encuentran en la vida civil: la defensa de los intereses nacionales y la trascendente posibilidad real de que sus miembros arriesguen sus vidas y su integridad física.

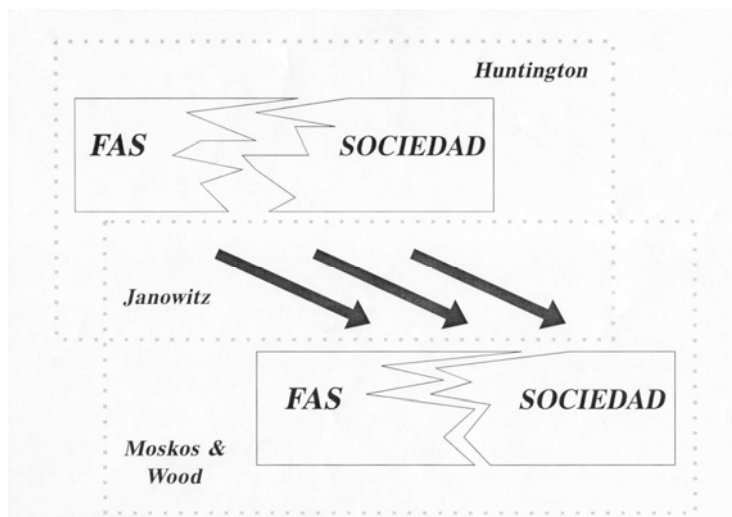
Naturalmente, entre una y otra de las dos concepciones extremas expuestas, Janowits (23) plantea una tercera vía, a mitad de camino, según la cual, al mismo tiempo que se conserva en las Fuerzas Armadas un profesionalismo práctico en el que tienen profundo arraigo los tradicionales valores y actitudes de la institución militar, se les incorpora un claro matiz de ocupación, o servicio temporal, mediante el cual la carrera militar se convierte, para un buen número de ciudadanos, en una primera etapa de su vida como profesional.

Janowits tuvo también la intuición de anticiparse a ciertos acontecimientos o circunstancias que son ya una realidad en la mayoría de los ejércitos modernos: la decadencia de los ejércitos de masas, el final del reclutamiento obligatorio, el cambio del papel del militar en la sociedad moderna (en la que pasa de héroe a gestor), así como la aparición de nuevas misiones para las Fuerzas Armadas, más policiales que bélicas,

²³ JANOWITZ, Morris Op. Cit.

siempre preparadas para actuar, pero comprometidas con el empleo de una dosis mínima de violencia (se alcanza la paz entre los contendientes con menor uso de la fuerza, sin necesidad de llegar ni a la victoria de un bando ni al aniquilamiento del otro).

Es el modelo de Janowitz el que, bajo nuestro punto de vista, mejor se adapta a la filosofía del modelo militar en España y sobre el que, consecuentemente, sería necesario desarrollar el sistema institucional de las Fuerzas Armadas, incluido su soporte universitario, figura 1.



Uno de los aspectos que más ha influenciado el proceso de profesionalización es el de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas. Superada la bipolaridad propia de la guerra fría, se ha planteado un nuevo equilibrio en el nuevo escenario internacional, que conduce a uniones más amplias y variadas. En esta nueva situación, los estados plantean cesiones de soberanía hacia fuera y hacia dentro, en la política interna funcionan cada vez más actores y la exterior se ve invadida por grupos privados, produciéndose en este ámbito una cierta anarquía y multiplicidad de representaciones y actuaciones que resultaban imprevisibles hace unas décadas. Se trata de un nuevo orden mundial en el que la injerencia humanitaria y la defensa de los derechos humanos reducen más todavía los márgenes de la soberanía nacional, mientras que los particularismos socio-culturales amenazan con deteriorar la cohesión social que tanto fomentaron los Estados nacionales

soberanos (24). Las minorías territoriales rechazan una identidad cultural integrada, reescribiendo su historia y proclamando sus ideales exclusivos, utilizando de forma excluyente sus lenguas propias y planteando proyectos separados de futuro. De esta forma, aumenta el riesgo de violencia civil y se inaugura la denominada *Era de las Tribus* (25), en la cual los ejércitos parecen evolucionar en la misma dirección que una sociedad en la que los ciudadanos son libres de cultivar sus estilos propios de vida, con tal que respeten los derechos humanos y por tanto, la identidad de las minorías. En consecuencia, la guerra deja de ser un conflicto de naturaleza totalmente distinta a cualquier otro y pasa a convertirse en el otro extremo del continuo que se inicia en la acción policial.

Aunque aún existan ortodoxos que sostienen que los soldados están para luchar y no para interponerse, negociar treguas, liderar el desarrollo de la tecnología, restablecer el orden político, económico, sanitario o social de un país, etc, las nuevas misiones asignadas a las Fuerzas Armadas demandan una profunda reorganización, tanto estructural como cultural, que permita su acción conjunta en un contexto multinacional, y todo ello mediante la definición de una identidad común que además permita hacer frente a los actuales problemas financieros, logísticos, de motivación y de integración social que la gran mayoría de los ejércitos sufren en sus naciones de origen. Parece que la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas es el único camino capaz de hacer frente a estos nuevos desafíos, y además desde una clara perspectiva de integración social de la identidad militar que se obtenga como síntesis del proceso de transformación necesario.

El necesario fortalecimiento de la actividad de I+D+i en el ámbito de la Seguridad y Defensa

²⁴ DEL CAMPO URBANO, Salustiano *"Ejército profesional y sociedad industrial postmoderna"* en la obra de diversos autores *La profesionalización en los ejércitos. Un cambio radical de mentalidad para un Estado moderno*; Fundación Cánovas del Castillo, Colección Veintiuno; Págs. 208 y ss., Madrid 1997

²⁵ MAFFESOLI, Michel. "Le temps des tribus; Le declin de l'individualisme dans les sociétés de masse-meridien Klincksieck", París 1988, citado en diversos autores *La profesionalización en los ejércitos. Un cambio radical de mentalidad para un Estado moderno*; Fundación Cánovas del Castillo, Colección XXI, Madrid 1997

La exposición de motivos de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación estableció, dentro del marco planteado por los artículos 149.5 y 44.2 de la Constitución, la necesidad de definir las líneas prioritarias de actuación en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, programar los recursos y coordinar las actuaciones entre los sectores productivos, centros de investigación y universidades, en aras a hacer frente al tradicional clima de atonía y falta de estímulos sociales en los que hasta entonces se había desenvuelto tal materia. Son claros los avances en el ámbito social que desde entonces se han producido, con un notable esfuerzo a finales de los años ochenta, frenado bruscamente por efecto de la crisis del primer lustro de los años noventa y remontado ligeramente en el segundo, y que se desarrollan mediante los periódicos Planes Nacionales de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. Dichos Planes, en un escenario caracterizado por la globalización, la terciarización, el impulso de la nueva economía y la *coopetición tecnológica* (26), plantean sistemáticamente como objetivo básico la mejora de la prosperidad y calidad de vida de los ciudadanos. Partiendo de la premisa del círculo virtuoso de la innovación (27), se determinan una serie de áreas de actuación entre las que destaca la relativa a defensa. Si tradicionalmente la superioridad tecnológica en el seno de los ejércitos ha sido un factor determinante del curso de las operaciones bélicas, en la actualidad, superada la amenaza de la guerra fría, en un ambiente de cambio estructural como ya hemos comentado, los analistas coinciden en que la incertidumbre dominante mantendrá en un futuro la tecnología como factor capital (28) pero con un nivel

²⁶ En la actualidad los países avanzados plantean una fuerte competición en los mercados, cooperan en el desarrollo de la ciencia y *coopiten* en tecnología, término híbrido resultado de integrar los dos anteriores.

²⁷ La relación entre riqueza y conocimiento es directa; la una genera la otra y la segunda no puede ser entendida sin una clara referencia a la primera. La inversión adecuada en investigación básica lleva invariablemente a la aplicada, lo que produce de modo automático conocimiento que se puede aplicar en desarrollo tecnológico e innovación tecnológica. El ciclo completo vuelve a generar riqueza, punto del que se partió.

²⁸ Por ejemplo, el *Army After Next* norteamericano que analiza como organizar sus FAS más allá del 2010, destaca como factor fundamental el desarrollo tecnológico y habla de *Guerras de Tercera Ola* o de *Guerras de la Era de la Información*.

de avance conceptual que supera a las tradicionales tecnologías duales que al estar al alcance de todos no producen superioridad militar.

Si bien ha sido una realidad patente en nuestro país desde hace dos décadas la existencia de una creciente actividad investigadora tecnológica en campos de interés para la seguridad y la defensa, también lo ha sido la inexistencia hasta no hace muchos años de Planes Directores de Armamento y Material, de I+D y de Sistemas de Información elaborados conforme a una orientación de planificación estratégica, capaces de estructurar, vertebrar e incardinar el caudal investigador hacia ciertos fines determinados *ex ante*, así como la ausencia de organizaciones vinculadas con los centros públicos y privados en los que se desarrolla dicha investigación tecnológica.

Una de las circunstancias que más ha obstaculizado el avance de la investigación tanto básica como aplicada en el ámbito de las Fuerzas Armadas ha sido la tradicional desvinculación que ha existido entre la Universidad y la Defensa. Este aspecto disfuncional, corolario de la tradicional falta de integración social de los ejércitos, se ha tratado de corregir, en nuestra opinión con escaso éxito, mediante diversas iniciativas legislativas, de la que es especialmente significativa la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas. Dicha norma establece en el apartado IV de su Exposición de Motivos unos principios que tratan de compatibilizar, en lo posible, la especificidad de las Fuerzas Armadas con los planteamientos que con carácter general definen tanto la función pública como el sistema educativo general, dentro del cual se incluye el ámbito de la investigación científica.

Desde comienzo de la década anterior la industria ha puesto en marcha con una dimensión nacional una creciente actividad investigadora tecnológica en campos de interés para la defensa. Las Fuerzas Armadas son una organización compleja que requiere sistemas y equipos muy variados, cuyas necesidades en esta materia nacen de orígenes dispersos, pero que en general no dispone (a excepción de algunos organismos autónomos) de estructuras, recursos humanos y medios específicos para el desarrollo y gestión de las necesarias actividades de investigación y resulta necesaria su descentralización y externalización a entidades especializadas.

Como dimensiones esenciales que patentizan el déficit podemos citar los relativos a amenazas tecnológicas a la Seguridad y Defensa, la influencia del desarrollo tecnológico dentro del poder militar; los avances tecnológicos entendidos como amenaza a la Seguridad y Defensa, en concreto en materia de Tecnologías de la Información y

Comunicaciones (TIC), así como la rápida evolución de las citadas TIC y su impacto en los Sistemas de Seguridad, Defensa e Inteligencia.

La globalización está incidiendo positivamente cuando se habla de los adelantos tecnológicos, por su aporte a los diferentes esfuerzos de integración y negativamente en lo que se refiere a las nuevas amenazas que utilizan la tecnología para ejecutar acciones de terrorismo, crimen organizado, narcotráfico y delincuencia común, lo que obliga a las diferentes instituciones de las naciones a integrar esfuerzos para contrarrestar tales acciones.

Tanto las situaciones de crisis como el recurso a la fuerza siguen representando el tradicional enfrentamiento de voluntades pero, aunque el fondo sea el mismo, la revolución tecnológica ha introducido cambios drásticos en la forma de resolverlas. La posibilidad de tomar decisiones en tiempo real y, llegado el caso, el uso de armas inteligentes y la opción de elegir objetivos con precisión y sin, en principio, daños colaterales, plantean un tipo de operaciones en las que prima la calidad y donde la preparación está sometida a prueba de forma permanente. Las Fuerzas Armadas que asuman la revolución tecnológica podrán imponer su superioridad desde los primeros momentos de un hipotético conflicto.

Los adelantos tecnológicos en la área de las TIC están dando pie a que sustituyan las tradicionales agresiones militares, por las agresiones cibernéticas, lo cual complicará y exacerbará las vulnerabilidades que se deben prevenir y combatir. Las herramientas de la guerra de la información son ahora el arsenal en un nuevo cálculo geopolítico con que los enemigos pueden desafiar a las naciones que no puede enfrentarse con armas convencionales. Se puede determinar cómo las crecientes amenazas son originadas principalmente por medios electrónicos, con capacidad para la obtención de información sin ni siquiera ser percibidos por los organismos de inteligencia. Se considera que el empleo de los medios electrónicos especialmente en el área de las TIC no solamente amenaza la seguridad y defensa desde una óptica militar, sino también los campos psicosocial, económico y político, lo que hace vulnerables a los países a los ataques del “ciberterrorismo”, por la falta de medios para contrarrestarlos.

Si tradicionalmente la superioridad tecnológica en el seno de los ejércitos ha sido un factor determinante del curso de las operaciones bélicas, en la actualidad los analistas coinciden en que la incertidumbre dominante mantendrá en un futuro la tecnología como

factor capital pero con un nivel de avance conceptual que supera a las tradicionales tecnologías duales que al estar al alcance de todos no producen superioridad militar.

El Sistema de la Enseñanza Militar

Tal y como se determina en la legislación vigente, la Enseñanza Militar en España tiene desde hace años como finalidades la formación integral y capacitación específica del militar profesional y la permanente actualización de sus conocimientos en los ámbitos operativo, científico, técnico y de gestión de recursos, configurándose como un sistema unitario que garantiza la continuidad del proceso educativo integrado en el sistema educativo general y servido, en su parte fundamental, por la estructura docente del Ministerio de Defensa. Tradicionalmente el Sistema de Enseñanza Militar se ha estructurado en Enseñanza Militar de Formación, Enseñanza Militar de Perfeccionamiento y Altos Estudios Militares.

La primera de ellas, la Enseñanza Militar de Formación, tiene como finalidades la preparación para la incorporación a las Escalas de militares de carrera y la capacitación para el acceso a militar de complemento y a militar profesional de tropa y marinería. Para la incorporación a una determinada Escala de militares de carrera, en la enseñanza militar de formación se adquiere una de sus especialidades fundamentales y, en su caso, alguna de las complementarias que sean necesarias para desempeñar los cometidos que tenga encomendados el personal del Cuerpo al que aquélla pertenezca. La enseñanza militar para la incorporación a las Escalas de militares de carrera se estructura en los siguientes grados:

1. Enseñanza militar para la incorporación a las Escalas de Suboficiales, que se corresponde con la formación profesional de grado superior.
2. Enseñanza militar para la incorporación a las Escalas de Oficiales, que se corresponde con la educación universitaria de primer ciclo.
3. Enseñanza militar para la incorporación a las Escalas Superiores de Oficiales, que se corresponde con la educación universitaria de segundo ciclo.

En cada uno de los grados indicados, la obtención del primer empleo militar al incorporarse a la correspondiente Escala será equivalente respectivamente a los títulos del sistema educativo general de técnico superior, de diplomado universitario, arquitecto técnico o ingeniero técnico y de licenciado, arquitecto o ingeniero. La asignación de tal

equivalencia en lugar de la posesión de un título universitario en el caso de los oficiales, ha resultado un aspecto muy disfuncional para los militares tanto psicológica, como socialmente y en cuanto a la normalización de las relaciones laborales de tales profesionales en sus relaciones con el entorno social, muy especialmente en la actualidad.

Por su parte, la Enseñanza Militar de Perfeccionamiento tiene como finalidad capacitar al militar para cumplir cometidos de categorías o empleos superiores, proporcionarle un mayor grado de especialización, facultarlo para desempeñar actividades en áreas concretas y ampliar o actualizar los conocimientos requeridos para el desarrollo de la función militar. Existe una gran variedad de cursos relacionados con la enseñanza militar de perfeccionamiento, pero la inmensa mayoría sin reconocimiento formal en el Sistema Educativo General, cuestión que dificulta la reinserción laboral de los militares al abandonar el servicio activo en las Fuerzas Armadas.

Finalmente, los Altos Estudios Militares tienen como finalidad preparar al militar de carrera para el desarrollo de actividades en los Estados Mayores y capacitarlo para desempeñar los cometidos del empleo de general de brigada. También se consideran altos estudios militares los relacionados con la paz y la seguridad, la defensa nacional y la política militar, así como la investigación y desarrollo de las doctrinas para su empleo en las Fuerzas Armadas.

Hasta el momento presente, dentro de los Altos Estudios Militares ha sido incluido el Curso de Estado Mayor. Dicho curso no tiene homologación alguna dentro del sistema educativo general. Aun cuando existen opiniones de que dicho curso debería de ser equivalente al título de doctor, existen al menos tres poderosas razones que impiden tal equivalencia y que aconsejan el desarrollo de programas de doctorado específicos para las Fuerzas Armadas que conduzcan a la obtención a los oficiales profesionales del citado título de doctor. En primer lugar, los objetivos buscados son distintos. Mientras el Curso de Estado Mayor trata de formar oficiales capacitados para acometer el planeamiento en una orientación combinada y conjunta (29), los programas de doctorado tratan de formar personal investigador y docente. En segundo lugar, el contenido del currículo académico

²⁹ Esto es, se trata más de un curso de postgrado, tipo Master en Administración de Empresas MBA o Master en Administración Logística, pero en vez de estar orientado hacia la dirección de empresas o hacia la gestión del área logística, lo está hacia el planeamiento de operaciones militares.

es también muy diferente. Durante el Curso de Estado Mayor se desarrollan una serie de contenidos específicos muy centrados en los objetivos buscados, con una labor de los alumnos muy dirigida, de carácter reactivo y con reducida labor de investigación. Por el contrario, los programas de doctorado tienen contenidos más globales, con un carácter mucho más multidisciplinar, exigen por parte de los alumnos una actitud totalmente proactiva y están orientados al ámbito de la investigación científica con dimensión internacional. En tercer lugar se plantea la duración de los estudios. Mientras el Curso de Estado Mayor tiene una duración de un curso académico, la obtención del título de doctor obliga a superar dos cursos académicos y al desarrollo de un trabajo original de investigación, la tesis doctoral, que como mínimo representa otros dos o tres años adicionales. Esto es, cuatro cursos académicos mínimo para obtener el título de doctor frente a uno para realizar el Curso de Estado Mayor. En definitiva, el Curso de Estado Mayor, por sus características actuales, nos parece que debería de ser considerado en puridad como un curso de perfeccionamiento o postgrado y no de altos estudios militares, lo cual no es óbice para reconocer la importancia que el mismo tiene para capacitar a los oficiales destinados en los Estados Mayores.

Necesidades y disfuncionalidades del Sistema de la Enseñanza Superior Militar

Para iniciar la evaluación de las necesidades actuales del Sistema de la Enseñanza Superior Militar que nos permita elucidar los aspectos críticos que impone la actual situación de transformación de la realidad militar y de seguridad y defensa, creemos oportuno recoger la opinión del teniente general Ramón García Ruiz, hasta hace poco tiempo jefe del Mando de Personal del Ejército del Aire. Según éste, en el momento actual, las exigencias de la sociedad a la que servimos, la profesionalización de las Fuerzas Armadas, la estructura de Cuerpos y Escalas, los acuerdos de Bolonia y las nuevas tecnologías aplicadas a la enseñanza plantean interrogantes que es necesario analizar. Se trata de una situación compleja ya que la integración del Espacio Europeo de Educación Superior anuncia cambios profundos en el sistema educativo general que afectarán a la enseñanza militar y, aunque exista un cierto grado de incertidumbre, se deberá estar preparado para no perder el paso en lo esencial. Habrá que pensar en el perfil del militar del futuro que la sociedad nos exige y definir un modelo de enseñanza militar que, integrado en el Sistema Educativo General, cumpla el objetivo deseado, debiendo igualmente ser los centros y profesores los adecuados para alcanzar este objetivo. Las academias militares han sido durante mucho tiempo los centros donde se han formado con éxito los cuadros de mando de los ejércitos. Con los debidos cambios

en lo referente a planes de estudio y a la figura del profesorado con el fin de ajustarse a las nuevas exigencias, el teniente general García Ruiz considera que deberán seguir siendo los lugares adecuados donde se enseñe y se aprenda a ser militar. Por otra parte, tenemos que ser conscientes de que una utilización eficaz de los escasos recursos asignados a las Fuerzas Armadas exige, en algunos casos, una utilización conjunta de los mismos y una racionalización de sus estructuras y procesos. Conceptos que no deben ser sinónimos de igualdad y reducción y que deben estar presididos por los criterios de eficiencia y de economía de medios.

El modelo de formación de los oficiales de las Fuerzas Armadas debe de ajustarse al perfil profesional que se considere idóneo para el cumplimiento de las misiones asignadas. A este respecto, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 recoge en su apartado cinco, dentro de las líneas generales de actuación, que la política de defensa se deberá ajustar a la transformación, dinámica y permanente, de las Fuerzas Armadas, para conseguir su adaptación a las circunstancias y necesidades que se deriven de la situación estratégica en cada momento, transformación que no puede limitarse a los aspectos organizativos o de mejora del material, sino que obliga a trabajar profundamente el aspecto esencial de cualquier proceso de transformación de toda organización que no es otro que su cultura corporativa y sus recursos humanos. En el apartado seis, sobre Directrices para el desarrollo de la política de defensa, punto *b*) en el ámbito nacional, sobre la transformación de las Fuerzas Armadas, además de otras importantes líneas de actuación incluye un párrafo cuarto en el que propone el desarrollo de un nuevo modelo realista de profesionalización acorde con la sociedad española, basado en la calidad y en la especialización, que responda a las nuevas necesidades tecnológicas y orgánicas propias de unos ejércitos modernos, que favorezca un cambio de mentalidad encaminado a su adaptación a las nuevas misiones.

Hasta el momento presente ha sido acometida por el legislador una tarea permanente, reflejada tanto en los textos normativos reguladores de la profesión militar de los años 1989 y 1999, para definir un sistema de enseñanza militar en un constante deseo de adaptación al sistema educativo general como hemos comentado. El Ministerio de Defensa, como administración educativa del Estado, tiene entre sus atribuciones la realización de actividades de enseñanza así como la expedición de titulaciones académicas válidas y oficiales en todo el territorio nacional dentro de las actuaciones de las Fuerzas Armadas. Si bien hoy las comunidades autónomas tienen transferidas por el Estado las competencias en materias educativas, el Gobierno en este ámbito aprueba

normas legales de carácter general, estableciendo normas básicas y comunes que aprueba las titulaciones que tendrán la consideración de oficiales, manteniendo las comunidades igualmente competencias normativas y de gestión de los sistemas educativos y las universidades una alta autonomía académica y de gestión dentro del modelo normativo establecido por el Estado y la comunidad autónoma a la que se adscribe. Sin embargo, en lo relativo al Ministerio de Defensa, aun formando parte del sistema educativo general, sus competencias a este respecto se reducen a proponer o aprobar, cuando existen previas autorizaciones para ello, determinados criterios y disposiciones confeccionados bajo la plena tutela del Ministerio de Educación, definiendo un modelo educativo específico paralelo al general que hasta el momento presente ha aportado escaso valor al necesario objetivo de la integración social de las Fuerzas Armadas.

Desde nuestra óptica, el actual Sistema de la Enseñanza Superior Militar, en lo referente a los tres ámbitos de formación, perfeccionamiento y altos estudios militares, ha estado de forma permanente caracterizado por cuatro grandes aspectos que han dificultado el logro de los altos niveles de calidad y eficiencia necesarios, a pesar de los esfuerzos de reforma sostenidos por el Legislador desde 1989, tal y como ya se ha comentado. Tales aspectos son:

1. La escasa especialización y la falta de orientación como profesionales de la docencia por parte de la inmensa mayoría de los profesores militares, salvo excepciones, así como del personal directivo de los centros docentes militares.
2. La práctica inexistencia de una actividad investigadora sostenida que permita el avance de los contenidos de las materias impartidas y la innovación en los planes de estudios.
3. La ineficiencia académica y económica de los centros docentes militares.
4. El carácter garantista, casi generalizado, de adecuados resultados académicos para los alumnos que desarrollan su formación en el Sistema de la Enseñanza Superior Militar vinculado a la falta de competitividad y referencias de un mercado laboral abierto.

Pasemos a analizar cada uno de tales aspectos. En lo que respecta al primero de ellos, de forma tradicional la actividad docente realizada en los centros docentes militares de formación superior ha sido desarrollada por profesionales muy voluntariosos pero, salvo contadas excepciones, sin ninguna experiencia docente previa, sin ninguna experiencia investigadora (salvo, de nuevo, puntuales excepciones), profesores poco especializados y

casi ninguno doctorado en la materia a impartir. Se ha tratado al régimen del profesorado militar de las academias como un destino más, en el cual su actividad como profesor se limita a un tiempo máximo que hace imposible el disponer de auténticos especialistas en las materias, y asignándole a dicha labor además una consideración profesional escasa. La actividad docente en tales circunstancias se ha orientado sobre todo a transmitir experiencias personales y escasamente a formar a los alumnos sobre modelos teóricos rigurosos, basando el modelo de enseñanza-aprendizaje utilizado en la memoria, teniéndose a mantener unos contenidos teóricos desfasados y aportando a los alumnos un escaso desarrollo intelectual y racional. En definitiva, una enseñanza de escasa calidad docente, a pesar de los esfuerzos de formación pedagógica realizados por la Escuela Militar de Ciencias de la Educación.

Por lo que respecta a los responsables del Sistema de Enseñanza Militar, su selección y elección, de forma similar a la del profesorado, se ha basado en la consideración de un destino más, no fundamentando la asignación de los destinos en la exigencia de una previa y abultada experiencia en gestión de actividades docentes e investigadoras como base para acometer una dirección de excelencia del Sistema y centros de la Enseñanza Militar, especialmente complejo en lo que respecta a la formación superior.

En segundo lugar, ha existido en la práctica una inexistente actividad investigadora sostenida en los centros docentes militares sobre la que se haya podido desarrollar el avance y actualización de los contenidos de las materias impartidas y la innovación en los planes de estudios. Para paliar esta situación, son muchos los programas de doctorado desarrollados dirigidos a militares de carrera, concebidos al amparo de convenios suscritos entre el Ministerio de Defensa y determinadas universidades vinculadas a los centros docentes militares de formación, tales como la Universidad de Granada, la Universidad de Zaragoza, la Universidad de Murcia, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Nacional de Educación a Distancia, la Universidad Politécnica de Cartagena, etc. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la falta de integración de las actuaciones en planes globales y la poca significación curricular en la profesión militar de la obtención del título de doctor ⁽³⁰⁾ ha dado como consecuencia que los resultados han

³⁰ No deja de significar un fuerte contrasentido que el título de doctor sea el más importante de los títulos académicos a nivel mundial, especialmente importante en los Ejércitos de los países más avanzados y, sin embargo, sea minusvalorado por las Fuerzas Armadas españolas asignándole una puntuación bajísima en

sido muy pobres. En los últimos años han sido muy pocas las tesis doctorales sobre asuntos de interés militar desarrolladas por militares de carrera que han sido defendidas ante tribunal y que han permitido a sus autores la obtención de los correspondientes títulos de doctor. Como consecuencia de ello, no ha sido posible impulsar por personal militar líneas de investigación, científicamente significativas, ni el iniciar procesos de enriquecimiento de la docencia en las Academias Militares como retroalimentación de la actividad investigadora realizada por los profesores a tiempo completo adscritos a los departamentos docentes pertenecientes a las mismas. Asimismo, han sido inexistentes las patentes logradas o los modelos de utilidad pública, muy pocos los trabajos científicos publicados en revistas científicas nacionales o internacionales, las ponencias presentadas en foros científicos o los libros científicos publicados, todo ello, en definitiva, como muestra irrefutable de la muy escasa actividad de investigación científica acometida en las academias militares en España.

En tercer lugar, los recursos en general asignados al desarrollo de las actividades de formación, perfeccionamiento y altos estudios militares, a pesar de ser muy significativos en relación con el esfuerzo económico global en asuntos de seguridad y defensa, resultan ineficientes académicamente. Son muchos los centros docentes militares, con costos de estructuras muy significativos, planes docentes muy atomizados, y escasos alumnos vinculados a cada plan. En definitiva, resulta necesaria y urgente una concentración y racionalización de los centros de enseñanza.

Finalmente, de forma sostenida en el tiempo se ha mantenido un sistema docente orientado hacia los resultados que casi garantiza que todos los alumnos que cursan las diferentes actividades de formación, perfeccionamiento o altos estudios militares finalizarán los mismos con resultados adecuados, todo ello dentro de una manifiesta falta de competitividad y de referencias de un mercado laboral abierto.

En la enseñanza de formación, la oferta pública de empleo que se convoca cada año se ajusta plenamente en cantidad a las necesidades finales de personal militar de cada Cuerpo y Escala estimadas tras el proceso de formación y las plazas convocadas en el inicio del mismo. Como consecuencia, la práctica totalidad de los alumnos que comienzan sus estudios de oficial se gradúan años más tarde, no sirviendo de justificación ni

el baremo de los sistemas de evaluación, selección y ascenso de los oficiales del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire.

minoración del efecto negativo sobre la calidad de los oficiales obtenidos el hecho de existir una selección inicial. La superación de una serie de exámenes del rango de enseñanza media no resulta demasiado significativa desde una óptica de enseñanza superior y máxime si se tiene en cuenta que durante los últimos años el indicador número de opositores presentados por plaza ha descendido drásticamente. Este efecto puede resultar una evidencia clara de la falta de interés de la Sociedad hacia las Fuerzas Armadas y de una situación en la que cada vez resulta menos atractiva para los jóvenes españoles la carrera superior militar.

Respecto a la enseñanza de perfeccionamiento, el modelo de gestión resulta muy próximo. La selección de los alumnos no se suele fundamentar en criterios de capacidad sino de oportunidad. La elección no suele realizarse sobre la base del perfil de los candidatos sino haciendo uso, en el mejor de los casos, de la antigüedad y en el peor de criterios subjetivos establecidos por el que decide. Nos parece que la selección debería de basarse, en general, en los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, estimados estos dos últimos objetivamente.

Respecto a los altos estudios militares, su gestión académica es quizá, desde nuestro punto de vista, la más acertada a los efectos del problema analizado, a pesar de que la falta de especialización del profesorado genera una calidad de la enseñanza manifiestamente mejorable. El profesorado tiende a estar implicado en una creciente actividad investigadora y, en la medida de lo posible, a especializarse en las materias que imparte.

Una Universidad Nacional de Defensa en España: razones para su creación

Conforme a todo lo analizado creemos que las razones que justifican la creación de una Universidad especializada en seguridad y defensa en España, en síntesis, son:

1. Colaborar activamente a la integración social de las Fuerzas Armadas, desarrollando una labor de fomento social de la conciencia de defensa, de desarrollo de una cultura de defensa y de fortalecimiento de la identidad nacional.
2. Integrar, vertebrar, coordinar, impulsar y dinamizar la actividad investigadora en el ámbito de la seguridad y defensa, y muy en especial en el campo de I+D+i tecnológico, por medio de de los programas oficiales de postgrado, doctorados y proyectos que se determinen por el Ministerio de Defensa.

3. Intermediar y catalizar las relaciones entre el Ministerio de Defensa y los centros de investigación en seguridad y defensa, universitarios y no universitarios, públicos y privados, nacionales e internacionales, acometiendo un claro liderazgo.
4. Desarrollar la investigación científica nacional en el ámbito tecnológico de interés para la seguridad y defensa, desde una perspectiva interuniversitaria y multidisciplinar, conforme a las prioridades que establezca el Ministerio de Defensa.
5. Crear un foro de reflexión, dialogo e intercambio de experiencias científicas e investigadoras en el ámbito de la seguridad y defensa.
6. Llevar a cabo una labor de observatorio e inventario permanente de las iniciativas investigadoras en el ámbito de la tecnología aplicada del campo de la seguridad y defensa que se consideren de utilidad para el Ministerio de Defensa, así como de captación de los equipos humanos de investigación responsables de los mismos.
7. Mejorar la calidad y la eficiencia académica de la enseñanza militar mediante el desarrollo de programas académicos de grado específicos en seguridad y defensa, así como de postgrado no oficiales y de formación continua. Las academias militares, una vez acometido un necesario proceso de racionalización y concentración, deberían de seguir siendo responsables de los procesos de formación de los oficiales en régimen de adscripción mediante convenio con dicha Universidad Nacional de la Defensa a los efectos del vigente artículo 11 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, garantizando un proceso de adscripción homogéneo y coherente que evite las adscripciones de los centros universitarios de la Defensa a múltiples universidades locales por la única razón de cercanía física y no de especialización. En definitiva, el desarrollo de las enseñanzas de grado sería realizado por el Sistema de Centros Universitarios de la Defensa bajo la definición curricular y control académico de la Universidad Nacional de la Defensa.

La visión de la universidad, en el marco del medio y sobre todo del largo plazo, además de suponer un centro de excelencia y referencia tanto nacional como internacional para la docencia de postgrado y la investigación en el ámbito de la seguridad y defensa, debería de plantearse dos retos añadidos:

1. De un lado, debería servir para el fomento y desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, colaborando activamente a la integración de España en la Unión Europea en dicho campo de la seguridad y defensa, sobre todo tecnológicamente.

2. De otro, debería de permitir servir como puente de relación en el ámbito de la seguridad y defensa entre la comunidad de los países Iberoamericanos y la referida Unión Europea, sobre todo en lo que respecta al liderazgo tecnológico.

Sería necesario optar en su caso por un modelo académico que garantizase:

1. La búsqueda y el logro de la eficiencia y alta calidad académica que únicamente es posible de alcanzar rentabilizando los recursos asignados (personal docente e investigador, personal de administración y servicios, infraestructuras y medios materiales, recursos presupuestarios, etc.).
2. El necesario impulso y colaboración de la Universidad Nacional de la Defensa hacia el objetivo de la plena integración social de las Fuerzas Armadas, el fomento de la conciencia de defensa y de la cultura de defensa, cuestiones que no resultan posibles de forma autónoma sobre la base del modelo actual de Fuerzas Armadas profesionales y que precisan disponer de estructuras dinamizadoras, abiertas a la sociedad y con gran potencial de influencia social, como lo puede ser muy especialmente dicha Universidad.
3. Finalmente, es también necesario tener en cuenta un concepto de seguridad integrado al de defensa, sobre la base de una concepción multidimensional de ambos como hemos expuesto, orientando su actividad además de hacia las Fuerzas Armadas, hacia los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales. La situación actual implica la percepción de unos riesgos y amenazas cada vez más alejados de la actuación tradicional de las Fuerzas Armadas, para contrarrestar los cuales cada vez se precisa disponer de nuevos conocimientos que tradicionalmente no se desarrollan en el seno de los ejércitos.

Como ventajas añadidas a las analizadas, nos parece que la creación de una Universidad Nacional de Defensa complementaria al actual Sistema de la Enseñanza Militar, frente a la opción alternativa de la exclusiva potenciación de dicho Sistema, de concepción aislacionista y cerrada, aporta una serie de ventajas de interacción:

1. Incorpora capacidad para gestionar flujos en dos direcciones, de las Fuerzas Armadas hacia la sociedad y viceversa, a diferencia del modelo tradicional de centros de enseñanza, pero con una visión académica central planificadora y vertebrada.

2. Tendría más capacidad para localizar y conectar las demandas de los Planes directores de I+D+i del Ministerio de Defensa con los múltiples y variadísimos grupos de investigación, nacionales e internacionales, con capacidad para aportar valor a los programas constitutivos de dichos planes, y por otro lado, también podría analizar e inventariar la existencia de las iniciativas y elementos tecnológicos de diseño, producción, técnicas operativas, modelos, sistemas, gestión, etc., que tienen utilidad directa o indirecta para la seguridad y la defensa.
3. Dispondría de un mayor grado de autonomía de gestión como resultado de un régimen jurídico más flexible, dinámico, abierto y ágil, pero que resulta totalmente compatible con una formación en valores militares que seguirían siendo una competencia de las academias militares.
4. Finalmente, una universidad puede incorporar en su gestión las más modernas técnicas de planificación, dirección estratégica, gestión, benchmarking, modernas tecnologías de la enseñanza, *marketing* educativo, investigación de mercados, etc. todo lo cual, los tradicionales centros de enseñanza del Ministerio de Defensa nunca han incorporado y difícilmente podrían implementar.

La puesta en marcha de programas de excelencia en docencia e investigación en Seguridad y Defensa precisa optimizar la interacción entre los tres elementos fundamentales que condicionan dicho logro: los alumnos, el profesorado y los planes de estudio. El éxito institucional de un Sistema de Enseñanza no se alcanza disponiendo de excelentes planes de estudio pero sin disponer de un preparado y motivado cuadro de profesores y de alumnos brillantes. De igual forma, por excelente que sea la plantilla de profesorado y ajustados los planes de estudio, no es posible el éxito si no se dispone de los alumnos más capaces y motivados. Y asimismo, unos excelentes estudiantes que cursen materias con los contenidos más actuales no resultarán tampoco exitosos si no se dispone de brillantes docentes implicados en fecundos procesos de investigación científica. En definitiva, se precisa potenciar a la vez, en total equilibrio e integración, los tres elementos que hemos denominado triángulo de la excelencia universitaria.

Alumnos

Tradicionalmente los alumnos del Sistema de la Enseñanza Superior Militar que cursan sus estudios en la Academia General Militar, en la Academia General del Aire, en la Escuela Naval Militar o en la Academia de la Guardia Civil han sido seleccionados

previamente con criterios que han permanecido constantes durante muchísimos años, con presencia o no de un curso previo selectivo, pero que se basaban en una serie de exámenes de oposición sobre un temario establecido sobre contenidos de enseñanza media. La cifra de alumnos presentados a dichas pruebas se ha ido reduciendo de forma sostenida en los últimos años, como ya hemos comentado, lo que ha supuesto de *facto* una menor exigencia en los procesos de reclutamiento.

Un sistema de enseñanza que trate de alcanzar una formación integral de los alumnos, tanto la propia y específica de la formación militar como la vinculada al currículo universitario elegido que analizaremos posteriormente, debe de basarse en los objetivos que tratan de alcanzarse, los contenidos propios objeto de formación así como la metodología que será utilizada. La formación militar, más allá de las actividades y conocimientos esenciales de la formación militar básica (Reales Ordenanzas, Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, Instrucción militar de orden cerrado, Legislación básica reguladora de las Fuerzas Armadas, Organización de las Fuerzas Armadas, cultura militar, etc.) que puede ser transmitida al alumno en un corto espacio de tiempo, implica la socialización de los individuos en una forma específica de ser y comportarse y una interiorización de los valores militares (disciplina, compañerismo, lealtad, abnegación, espíritu de servicio, justicia, etc.). La transmisión de tales valores precisa de una inclusión transversal en todas las actividades propias del centro de enseñanza mediante una planificación sostenida en el tiempo que se fundamente en los valores a inculcar, en el perfil inicial de los alumnos que comienzan sus estudios y en un seguimiento psicosocial a lo largo del tiempo. La experimentación personal y el ejemplo son los mejores mecanismos para desarrollar tales procesos de socialización. Durante los últimos años se han producido evidencias empíricas que muestran nuevas dificultades, las situaciones reales que permiten transmitir valores son difíciles de crear en “laboratorio” y aquellos profesores que son ejemplo permanente de virtud, sencillamente, no existen. A veces incluso el modelo ha derivado en determinados centros de enseñanza hacia planteamientos pueriles que son rechazadas por los jóvenes alumnos, y los no tan jóvenes. Únicamente las academias militares creemos que disponen de las capacidades y experiencia para acometer con éxito tal labor.

Profesorado

El debate sobre el origen civil o militar del profesorado del Sistema de la Enseñanza Superior Militar pensamos que resulta poco significativo y no un auténtico obstáculo. En

función del tipo de materia y asignatura a impartir, el profesorado más idóneo debería ser militar o debería ser civil. Lo esencial es que se verifique *ad domine* que cada profesor militar o civil dispone de las capacidades docentes e investigadoras idóneas para poder ser nombrado profesor del Sistema de Centros Universitarios de la Defensa. El órgano para desarrollar dicho control de calidad debería de ser único y especializado en seguridad y defensa: la Universidad Nacional de la Defensa.

Actualmente la Ley Orgánica de Universidades regula el profesorado de las Universidades Públicas en su Título IX, Capítulo I, el artículo 47 y los siguientes, y aún cuando previsiblemente dicha norma será modificada a no muy largo plazo, el modelo general en cuanto a su estructura no se prevé que experimente grandes transformaciones, pero sí en lo concerniente al régimen de habilitación, adscripción y promoción. El personal docente e investigador de las universidades públicas está compuesto de funcionarios de los cuerpos docentes universitarios y de personal contratado. En relación con el personal docente e investigador contratado, están planteadas las figuras siguientes, cada una de las cuales con sus características propias: profesor ayudante, profesor ayudante doctor, profesor colaborador, profesor contratado doctor, profesor asociado y profesor visitante. Respecto al régimen del profesorado de los cuerpos docentes universitarios, la Ley determina que el profesorado universitario funcionario pertenecerá a los siguientes cuerpos docentes: catedráticos de universidad, profesores titulares de Universidad, catedráticos de Escuelas Universitarias y profesores titulares de Escuelas Universitarias. Los catedráticos y profesores titulares de Universidad tendrán plena capacidad docente e investigadora. En definitiva, una amplísima tipología que permite la participación como profesor de una gran multiplicidad de perfiles tanto civiles como militares.

Es necesario destacar especialmente la regulación especial del personal docente e investigador funcionario que ocupe plazas vinculadas a servicios asistenciales de instituciones sanitarias, régimen que es regulado en el vigente artículo 61 de la Ley Orgánica de Universidades. Establece que el personal de los cuerpos de funcionarios docentes universitarios que ocupen una plaza vinculada a los servicios asistenciales de instituciones sanitarias, en áreas de conocimiento de carácter clínico asistencial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 105 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de Sanidad, se regirá por lo establecido en el referido artículo 61 y los demás que le sean de aplicación. Dicha plaza se considerará, a todos los efectos, como un solo puesto de trabajo. En atención a las peculiaridades de estas plazas se regirán, también, en lo que les sea de aplicación, por la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de Sanidad, y demás

legislación sanitaria, así como por las normas que el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Educación y de Sanidad y, en su caso, de Defensa, establezca en relación con estos funcionarios.

Existen variadas razones que aconsejarían la creación de un régimen similar de compatibilidad para el personal militar profesional que desarrolle actividades docentes o investigadoras como profesor a tiempo completo o parcial en la Universidad Nacional de la Defensa. Se trataría de hacer jurídicamente viable que oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de actividad, de servicios especiales o de reserva, en posesión del título de doctor, de la experiencia docente e investigadora precisada y de los demás requisitos establecidos por la legislación vigente en cada momento y por los Estatutos de la Universidad Nacional de la Defensa, pudieran también pertenecer a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios, estableciendo un régimen retributivo especial, similar al planteado para el personal sanitario de circunstancias similares, que permitiera recompensar el gran esfuerzo que dicho acceso suponga así como la importante labor de liderazgo docente e investigador que será ejercida por aquellos miembros de las Fuerzas Armadas que también pertenezcan sobre todo a los Cuerpos de Catedráticos de Universidad o de profesores titulares de universidad. En este sentido sería necesario tener en cuenta:

1. La dirección académica de los departamentos, de las facultades y las escuelas técnicas superiores así como de los institutos universitarios de investigación es realizada habitualmente por tales funcionarios docentes universitarios que se encuentran en la cúspide de la jerarquía académica.
2. De igual forma, habitualmente los vicerrectores que asisten al rector pertenecen a tales cuerpos, aun cuando la Ley Orgánica de Universidades exclusivamente exigen que el nombramiento de los mismos se desarrolle entre los profesores doctores que presten servicios en la universidad.
3. Existen tradicionales áreas de conocimiento de perfil estrictamente militar, tales como estrategia, táctica o logística, a las que se adscriben de forma tradicional muchas de las materias troncales de los planes de estudio actuales de la enseñanza superior militar, y que sería necesario que fueran dadas de alta formalmente como tales áreas de conocimiento en el sistema universitario. En el ámbito de la Universidad Nacional de la Defensa, se deberían adscribir a ellas y ser lideradas por personal docente e

investigador con la condición de militar de carrera con objeto de aprovechar todo el cuerpo de conocimiento generado por el Sistema de la Enseñanza Militar.

4. Finalmente, el objetivo permanente de la integración social de las Fuerzas Armadas también podría ser facilitado impulsando una normalización de los líderes del conocimiento permitiendo que los militares que cumplan con los requisitos establecidos pudieran acceder a la condición de catedrático de universidad, el máximo rango académico existente en España, sin tener que renunciar a su carrera militar, tal y como pasa en el Sistema Sanitario Español. Existen muchos militares procedentes de la enseñanza superior militar que cubren actualmente con el perfil requerido.

Planes de estudio

Conforme al artículo 34 y siguientes de la vigente Ley Orgánica de Universidades, los títulos universitarios que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para su obtención y homologación, serán establecidos por el Gobierno, bien por su propia iniciativa, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, o a propuesta de este Consejo. Los títulos a que hace referencia el apartado anterior, que se integrarán en el Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales que apruebe el Gobierno, son expedidos en nombre del Rey por el rector de la universidad en la que se hubieren obtenido. Las universidades podrán establecer enseñanzas conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios, así como enseñanzas de formación a lo largo de toda la vida. Estos diplomas y títulos carecerán de los efectos que las disposiciones legales otorguen a los mencionados anteriormente.

Actualmente los estudios universitarios se estructuran en tres ciclos. La superación de los estudios da derecho, según la modalidad de enseñanza cíclica de que se trate, a la obtención de los títulos de diplomado universitario, arquitecto técnico, ingeniero técnico, licenciado, arquitecto, ingeniero y doctor. El sistema será sustituido antes del año 2010, por el correspondiente a los Acuerdos de Bolonia suscritos por España, implantándose dentro de las titulaciones oficiales con validez en todo el territorio nacional tres niveles de grado, posgrado y doctorado.

En el caso del Sistema de Centros Universitarios de la Defensa y, en su caso, de la Universidad Nacional de la Defensa, una de las cuestiones capitales es la correspondiente a la oferta de titulaciones a impartir, y de forma previa, si es necesario

crear titulaciones específicas ⁽³¹⁾ o si es preferible que se implanten títulos similares a los impartidos en otras universidades. Nuestra opinión al respecto es que sería necesario crear nuevas titulaciones, de carácter muy específico, destinadas a cubrir las necesidades de las Fuerzas Armadas, de la industria de defensa y de áreas estratégicas vinculadas al campo de la seguridad y defensa. Todo ello teniendo en cuenta que la nueva situación dentro del Espacio Europeo de Educación Superior incorpora un nivel intermedio de postgrado que puede servir muy eficazmente para cubrir parte de tales necesidades específicas, además de resultar el instrumento idóneo para acometer la formación básica militar así como la formación específica militar.

Síntesis y propuestas

1. Los fuertes cambios acaecidos en la última década, que conjuntamente se han denominado de cambio estructural, hacen evidente la necesidad de conocer por parte de nuestras Fuerzas Armadas la naturaleza y los factores influyentes del entorno global. En estos tiempos de transición, en los que una posibilidad bélica grave resulta poco probable, que aunque medianamente remota nunca debe ser imprevisible, es necesario analizar, con una visión exhaustiva y descompositiva de las consecuencias que implican, los riesgos y amenazas a los que hacemos y haremos frente durante las primeras décadas del siglo XXI.
2. Aunque el concepto de seguridad colectiva es el principio básico de Naciones Unidas, sin embargo, a lo largo de los últimos años, esta organización ha incluido en sus objetivos nuevos matices como lo es el gran énfasis puesto en el individuo como sujeto de la seguridad, el cual puede entrar en contradicción con la lógica misma del sistema asentado en la soberanía nacional.
3. Tanto las situaciones de crisis como el recurso a la fuerza siguen representando el tradicional enfrentamiento de voluntades pero la revolución tecnológica ha introducido cambios drásticos en la forma de resolverlas. La posibilidad de tomar decisiones en

³¹ El título de Ingeniero de Sistemas de Defensa es un buen ejemplo. Fue concebido y creado en la Universidad Politécnica de Cartagena con la iniciativa del autor de este trabajo para cubrir las necesidades en las Fuerzas Armadas de especialistas en el desarrollo tecnológico de sistemas de armas de nueva generación.

tiempo real y, llegado el caso, el uso de armas inteligentes y la opción de elegir objetivos con precisión y sin, en principio, daños colaterales, plantean un tipo de operaciones en las que prima la calidad y donde la preparación está sometida a prueba de forma permanente. Las Fuerzas Armadas que asuman la revolución tecnológica podrán imponer su superioridad desde los primeros momentos de un hipotético conflicto. Si tradicionalmente la superioridad tecnológica en el seno de los ejércitos ha sido un factor determinante del curso de las operaciones bélicas, en la actualidad los analistas coinciden en que la incertidumbre dominante mantendrá en un futuro la tecnología como factor crítico pero con un nivel de avance conceptual que supera a las tradicionales tecnologías duales que al estar al alcance de todos no producen superioridad militar.

4. La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 recoge en su apartado 5, dentro de las líneas generales de actuación, que la política de defensa se deberá ajustar a la transformación, dinámica y permanente, de las Fuerzas Armadas, para conseguir su adaptación a las circunstancias y necesidades que se deriven de la situación estratégica en cada momento, transformación que no puede limitarse a los aspectos organizativos o de mejora del material, sino que obliga a trabajar profundamente el aspecto esencial de cualquier proceso de transformación de toda organización que no es otro que su cultura corporativa y sus recursos humanos.
5. La disposición de una capacidad de respuesta en España ante los nuevos riesgos y amenazas, así como las implicaciones de una decidida integración en la construcción europea de una política común de seguridad y defensa, precisa, entre otros aspectos críticos, tanto del fortalecimiento de la actividad de I+D+i en dicho ámbito, como del desarrollo de nuevas titulaciones de grado y sobre todo de postgrado que respondan a las demandas de formación especializada en el ámbito de la seguridad y defensa, cuya oferta actualmente es escasa, de baja calidad e, incluso, inexistente. Las experiencias puestas en marcha a este respecto en diversas universidades españolas no han pasado de ser iniciativas aisladas, sin ningún valor de integración de cara al objetivo a lograr y, en el caso de la iniciativa en formación tecnológica, un manifiesto fracaso.
6. Sería necesario centrar el enfoque de la universidad, además de en la docencia, de forma complementaria al Sistema de Academias y Centros Universitarios de la Defensa, sobre todo en la investigación básica y aplicada en I+D+i en el ámbito de la seguridad y defensa, en el fortalecimiento del liderazgo tecnológico, administrativo y

logístico de las Fuerzas Armadas frente a la industria de defensa, así como en la integración social de las Fuerzas Armadas por medio del fortalecimiento de la conciencia de defensa mediante el fomento de la cultura de defensa.

7. Sería conveniente que fuera una universidad no orientada únicamente hacia las Fuerzas Armadas sino también hacia las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto del Estado como adscritos a las administraciones autonómicas y locales, para hacer frente con visión integrada a los nuevos riesgos y amenazas existentes actualmente, así como proyectar su actividad hacia la Unión Europea, respondiendo a las necesidades planteadas por una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, así como hacia Iberoamérica, sirviendo de puente en materia de seguridad y defensa entre Europa y dicha región.
8. Actualmente la obtención del primer empleo militar al incorporarse a la correspondiente Escala es equivalente a los títulos del Sistema Educativo General. La asignación de tal equivalencia en lugar de la posesión de un título universitario ha resultado un aspecto muy disfuncional tanto psicológica, como socialmente y en cuanto a la normalización de las relaciones laborales de los militares, muy especialmente en los últimos años.
9. El actual sistema de Enseñanza Superior Militar, desde nuestra óptica, ha estado de forma permanente caracterizado por cuatro grandes aspectos que han dificultado el logro de los altos niveles de calidad y eficiencia deseados, a pesar de los esfuerzos de reforma sostenidos por el Legislador desde 1989: a) La escasa especialización y la falta de orientación como profesionales de la docencia por parte de la inmensa mayoría de los profesores militares, salvo excepciones, y de personal directivo de los centros docentes militares; b) La práctica inexistencia de una actividad investigadora sostenida que permita el avance de los contenidos de las materias impartidas y la innovación en los planes de estudios; c) La ineficiencia académica y económica de los centros docentes militares, y d) El carácter garantista, casi generalizado, de los adecuados resultados académicos para los alumnos. Se precisa potenciar a la vez, en total equilibrio e integración, los tres elementos que hemos denominado triángulo de la excelencia universitaria: planes de estudio, profesorado y alumnos.
10. Sería conveniente explorar la posibilidad del establecimiento de un régimen similar de compatibilidad para el personal militar profesional que desarrolle actividades docentes o investigadoras como profesor a tiempo completo o a tiempo parcial en la Universidad Nacional de la Defensa al planteado por el artículo 61 de la Ley Orgánica de

Universidades para el personal docente e investigador funcionario que ocupen plazas vinculadas a servicios asistenciales de instituciones sanitarias en áreas de conocimiento de carácter clínico asistencial. Se trataría de hacer jurídicamente viable que oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de actividad, de servicios especiales o de reserva, pudieran también pertenecer a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios por las siguientes razones: *a)* La dirección académica de los departamentos, facultades y escuelas técnicas superiores es realizada habitualmente por tales funcionarios docentes universitarios; *b)* Habitualmente los vicerrectores que asisten al Rector pertenecen a tales cuerpos; *c)* Existen potenciales áreas de conocimiento tradicionales de perfil estrictamente militar, tales como estrategia, táctica o logística; y *d)* El objetivo permanente de la integración social de las Fuerzas Armadas también puede ser facilitado impulsando una normalización de los líderes del conocimiento permitiendo que los militares que cumplan con los requisitos establecidos puedan acceder a la condición de catedrático de universidad, el máximo rango académico existente en España.

11. El proyecto de creación de una Universidad Nacional de la Defensa no debe entenderse como sustitutivo de las academias militares sino como complementario. La formación militar de los futuros oficiales, más allá de las actividades y conocimientos esenciales de la formación militar básica, implica la socialización de los individuos en una forma específica de ser y comportarse y una interiorización de los valores tradicionales militares: disciplina, compañerismo, lealtad, abnegación, espíritu de servicio, justicia, etc. Únicamente las academias militares disponen de las capacidades y experiencia para acometer con éxito tal labor.

12. La Universidad Nacional de la Defensa, en caso de crearse, debería de asumir un papel dinamizador en la integración social de las Fuerzas Armadas, de auténtico catalizador en las relaciones entre Ejército y Sociedad.

13. Se considera el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) el órgano de la estructura actual de las Fuerzas Armadas que cuenta con la experiencia, el prestigio y reconocimiento tanto civil como militar, así como con las capacidades iniciales idóneas para evolucionar como núcleo de una futura Universidad Nacional de la Defensa. Incluso se considera de forma indubitada el centro más adecuado para acometer el necesario control académico del futuro Sistema de Centros Universitarios de la Defensa de forma complementaria al control administrativo propio de la Subdirección General de Enseñanza del Ministerio de Defensa. Para ello, sería necesario que fuera

dotado de forma complementaria de los recursos humanos docentes e investigadores necesarios, sobre todo doctores con acreditada y reconocida experiencia internacional.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y REVISTAS

ANNAN, Kofi. *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*; Cumbre del Milenio, Nueva York 6 a 8 de septiembre de 2000

BAÑÓN, Rafael Y OLMEDA, José A. *Análisis Social y Fuerzas Armadas. II Congreso Nacional de Sociología*, Santander 1984

BECK, Ulrich *¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ed. Paídos, Barcelona 1999

BERKOWITZ, Bruce *La inteligencia en la era de la información*, Parceiras Estratégicas 1, nº 4, Diciembre 1997

BERRIO ÁLVAREZ-SANTULLANO, Francisco J. "La Profesión Militar", dentro del trabajo de diversos autores *Profesionalización de las Fuerzas Armadas: problemas sociales*; Cuadernos de Estrategia Nº 98, CESEDEN, Madrid Abril 1999

BUZAN, B. *People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* 1st Ed.; Harvester Wheatsheaf, New York 1983

BUZAN, B. *New patterns of global security in the twenty-first century*. International Affairs, vol. 67, núm. 3, 1991

BUZAN, B. & WEAVER, O. & WILDE, J. *Security. A new Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers Boulder, Londres 1998

BUSQUETS, Julio *El Militar de Carrera en España* 1ª Ed. Editorial Ariel -Colección Demos-, Barcelona 1984

CABRERA ARGUETA, Dagoberto *El desarrollo tecnológico y su impacto en la Seguridad y la Defensa Nacional*, Colegio Interamericano de Defensa, Fort Lesley J. McNair, Washington D.C., Mayo 2005

CAFORIO, Giuseppe *Sciologia e Forze Amate. Sviluppo storico della sociologia della istituzione militare*. Maria Pacini Fazzi Editore in Lucca 1987

CARDONA, Gabriel. *El poder militar en la España contemporánea hasta la Guerra Civil*; Siglo XXI de España Editores, Madrid 1983

CASS P. Frank. *Intelligence Services in the Information Age*, London, 2001

CUETO, Carlos de & JORDAN, Javier (COORDS.) *Introducción a los estudios de seguridad y defensa. Política y Sociedad*, Ed. Comares, Granada 2001

DEGROAT, Arthur S. & NILSEN, David C. *Information and Combat Power on the Force XXI Battlefield*, Military Review 75, nº 6, Nov-Dec 1995

DEL CAMPO URBANO, Salustiano *"Ejército profesional y sociedad industrial postmoderna"* en la obra de diversos autores *La profesionalización en los ejércitos. Un cambio radical de mentalidad para un Estado moderno*; Fundación Cánovas del Castillo, Colección Veintiuno; Madrid 1997

DÍEZ ALEGRÍA, Manuel. *Ejército y Sociedad*; Alianza Editorial, Madrid 1972

DÍEZ NICOLÁS, Juan. *Identidad Nacional y Cultura de Defensa*. Ed. Síntesis SA, Madrid 1999

DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 1/1996, de 20 de diciembre, suscrita por el Presidente del Gobierno

DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 1/2000, de 1 de diciembre, suscrita por el Presidente del Gobierno

DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL 1/2004, de 30 de diciembre, suscrita por el Presidente del Gobierno

DOSSIER *La formación de los profesionales del Ejército del Aire*, Revista de Aeronáutica y Astronáutica, Madrid, Julio-agosto

FERNANDEZ-VILLACAÑAS MARÍN, Manuel A. *El marketing social de la cultura: difusión y cambio cultural*. Fundación Universitaria San Pablo C.E.U., Valencia 1998

FERNÁNDEZ-VILLACAÑAS MARÍN, Manuel A. *Marketing de los servicios públicos*. Consejería de Industria, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia 1998

FERNÁNDEZ-VILLACAÑAS MARÍN, Manuel A. *Globalización económica y nuevos instrumentos estratégicos del management militar*. IV Seminario de Economía y Defensa, Universidad de Zaragoza-Academia General Militar, Zaragoza, Abril 2001

FERNÁNDEZ-VILLACAÑAS MARÍN, Manuel A. *La gestión estratégica de la imagen institucional de las Fuerzas Armadas*. 5º Congreso de Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad REDES 2002 "Defense and Security Challenges in the 21st Century: Continuity or Change", Center for Hemispheric Defense Studies -National Defense University of USA-, Brasilia (Brasil), Premio "Best Paper". 7 al 10 de agosto de 2002

FERNÁNDEZ-VILLACAÑAS MARÍN, Manuel A. *Aplicaciones del marketing público a las Fuerzas Armadas españolas en el entorno global del Siglo XXI*. Seminario Estrategia de la Defensa Española en el Nuevo Orden Mundial, VII Fase inter-academias UPCT-Ministerio de Defensa; San Javier, del 16 al 20 de diciembre de 2002

FERNÁNDEZ-VILLACAÑAS MARÍN, Manuel A. *Aplicaciones del marketing social a la difusión, el fomento y el cambio de la cultura de defensa*. Security and Defense Studies Review (Center for Hemispheric Defense Studies -National Defense University of USA-), Vol 3. nº 1 Spring, Washington DC, USA 2003.

FERNÁNDEZ-VILLACAÑAS MARÍN, Manuel A. *Precisiones generales sobre el proyecto de creación de una Universidad Nacional de la Defensa en España*. XII Master en Seguridad y Defensa –tesina- Universidad Complutense de Madrid & CESEDEN, Madrid 2006

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *Fuerzas Armadas-Sociedad: del mutuo aislamiento a la progresiva integración*. Revista de Investigaciones Sociológicas, nº 36 1986

HANS-PETER & SCHUMANN, H. *La trampa de la globalización: el ataque contra la democracia y el bienestar*. Ed. Taurus, DL, Madrid 1998

HUNTINGTON, Samuel P. "*The Soldier and the State*" citado en la obra de diversos autores *La profesionalización en los ejércitos. Un cambio radical de mentalidad para un Estado moderno*; Fundación Cánovas del Castillo, Colección XXI, Madrid 1997

INFORME dirigido por JUAN DíEZ NICOLÁS sobre *Identidad nacional y cultura de defensa*, Asociación de Servicios Profesionales -ASEP- 1998

INFORME sobre *La Defensa Nacional y la Profesionalización del Ejército* del Centro de Investigaciones Sociológicas –CIS- 2000.

JANOWITZ, Morris. *El soldado profesional*. Secretaría General Técnica -Ministerio de Defensa-, Madrid 1990

KAY, J. *La honradez no es simplemente una política de empresa (versión en castellano de lo publicado en Accros the Board)*. Harvard Deusto Business Review. nº 84, Bilbao 1998

KREITNER, R. & KINICKI, A. *Comportamiento de las Organizaciones*. Ed. McGraw-Hill 1997

LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, Madrid 2000

MAFFESOLI, Michel. "Le temps des tribus; Le declin de l'individualisme dans les sociétés de masse-meridien Klincksieck", París 1988, citado en diversos autores *La profesionalización en los ejércitos. Un cambio radical de mentalidad para un Estado moderno*; Fundación Cánovas del Castillo, Colección XXI, Madrid 1997

MIRÓ HOMS, Luis *Reflexiones sobre la Moral Militar y el Mando*. Revista de la AGA nº 7, San Javier 1998

MINIHAN, Kenneth A. *La defensa de la nación ante un ataque cibernético: La seguridad informática en el mundo de hoy*, Agenda de política exterior de USA, (Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos NSA) Noviembre de 1998

MOSKOS, C.. & WOOD, F.R. *Lo Militar: ¿Más que una profesión?*. Secretaría General Técnica -Ministerio de Defensa-, Madrid 1991

PARENTE RODRÍGUEZ, Gonzalo "Amenazas y riesgos de carácter militar" en *Retos a la seguridad en el cambio de siglo*, Monografías del CESEDEN, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid 2000

PORTERO, Francisco. *Las instituciones de seguridad europeas*. Revista Española de Defensa. nº 132, Febrero 1999

REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA –Conclusiones del II Seminario-, Revista Española de Defensa, nº 168, Febrero 2002

REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA, Acta del II Seminario, Secretaria General de Política de Defensa, 17 de enero de 2002

TOFFLER, Alvin *Las guerras del futuro*. Ed. Plaza y Janes, Madrid 1994

PÁGINAS DE INTERNET

<http://www.defensenews.com/>

NOTICIAS MUNDIALES DE DEFENSA

<http://www.europa.eu.int.>

UNIÓN EUROPEA

<http://www.gees.org/>

GRUPO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

<http://www.iss-eu.org/>

INSTITUTO EUROPEO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

<http://www.mde.es/>

MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA

<http://www.realinstitutoelcano.org/>

REAL INSTITUTO ELCANO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

<http://www.ugr.es>

UNIVERSIDAD DE GRANADA: CENTRO DE ANÁLISIS DE SEGURIDAD (FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DE SOCIOLOGÍA)

LA ESTRATEGIA DE OBTENCIÓN DEL EF2000

Alfonso Romero Arriaza

Teniente coronel del Ejército de l Aire

VII Curso de Estado Mayor de la ESFAS.

El Programa del Eurofighter ha supuesto un cambio radical en la estrategia española de obtención de sistemas complejos de defensa. Con él se ha dejado a un lado la compra de los productos terminados a proveedores extranjeros y se ha pasado al diseño, desarrollo y producción compartida de los sistemas. Este cambio implica que nuestro país ha alcanzado una madurez tecnológica y una capacidad industrial lo suficientemente desarrollada como para permitirle iniciar este camino. Pero por otro lado, también significa que va a tener que hacer un gran esfuerzo, tanto en el aspecto económico como en el organizativo, para poder hacer frente a la fuerte competencia del mercado de la defensa.

Este cambio de estrategia no es privativo de España, para el resto de sus socios también supone un camino diferente a sus estrategias tradicionales de obtención. A pesar de que algunos de ellos ya habían experimentado programas de cooperación industrial, como el que dio lugar al *Tornado*, el Programa del Eurofighter es de una envergadura tal, que supone un banco de pruebas para la viabilidad de las adquisiciones por programas multinacionales de cooperación.

Este ensayo se propone estudiar la estrategia de obtención elegida en el Programa Eurofighter, analizando los criterios que motivaron la elección del modelo de cooperación industrial y los principios en los que está basado.

Durante la Segunda Guerra Mundial y en los años inmediatamente posteriores, coexistían numerosas empresas aeronáuticas en Europa. Durante esa época, los aviones de combate eran considerablemente menos complejos y las tiradas de producción mucho más grandes, con lo que los costes de diseño y producción eran lo suficientemente bajos como para permitir que empresas de tamaño reducido pudieran competir con éxito. En países como el Reino Unido existían incluso distintas empresas que fabricaban aviones de similares características, con lo que el Estado se aseguraba una saludable competencia dentro de la industria nacional. Sin embargo, en la actualidad, el diseño y

desarrollo de un sistema de armas tan complejo como un avión de combate, supone una inversión económica y de recursos humanos e industriales que difícilmente se lo puede permitir ninguna potencia europea en solitario.

Las inversiones necesarias para desarrollar las diferentes tecnologías que necesita un avión de combate sólo son rentables si se asegura su posterior empleo en un número apreciable de unidades. Esto implica, el asegurar la compra del producto antes de su desarrollo, aún a riesgo de socavar la competencia, ya que ninguna empresa puede afrontar el riesgo de invertir grandes sumas de dinero sin tener la compra asegurada. Por otro lado, también es necesario que el número de unidades encargadas sea lo suficientemente alto como para que los costos por unidad sean razonables.

Esta situación beneficia a la industria de países como los Estados Unidos, que cuentan con un mercado nacional lo suficientemente grande como para asegurarse los beneficios de la economía de escala. Una vez obtenido un contrato con la Administración de su país, estas industrias pueden vender sus productos en el mercado internacional en unas condiciones muy competitivas.

La tendencia de la industria militar americana a ocupar una posición hegemónica en el mercado de los grandes sistemas de armas ha forzado a la industria europea a tomar medidas para contrarrestarla si quería asegurarse su supervivencia. Para ello la industria europea necesitaba disponer de una cartera de pedidos con el número suficiente de unidades como para hacer rentable la inversión en investigación y desarrollo, así como para aprovechar las eficiencias de la economía de escala durante la fase de producción. Ningún país europeo aislado, con la excepción quizás de Francia, podía asegurar un pedido con el suficiente número de aviones por si solo, por lo que la solución pasaba por la ampliación del mercado a otros países.

Sin embargo, la venta de aviones de combate en el mercado internacional estaría sometida a la presión de la competencia de la industria americana. Después de todo, el material americano cuenta con las ventajas de series altas de producción y de un elevado nivel tecnológico que aseguran una calidad y unos costes muy competitivos. Ante esta situación, algunos gobiernos europeos decidieron unir sus esfuerzos y financiar un programa de cooperación con el objetivo de obtener un avión de combate de última generación que pudiese satisfacer sus requerimientos de defensa. De esta forma nació el programa EFA (*European Fighter Aircraft*), que con los avatares del tiempo daría lugar posteriormente al Programa Eurofighter.

Como todo programa de cooperación multinacional, el Programa Eurofighter está basado en unos criterios básicos, aceptados por todos los países participantes, que definen los motivos por los que se crea el programa de cooperación. Estos criterios básicos comunes son los de compartir costes, requisitos y tecnología (32).

La necesidad de compartir costes es una consecuencia inmediata de las gigantescas proporciones que ha ido tomando el desarrollo y producción de un moderno avión de combate. No sólo son los costes elevados, sino que el riesgo del programa, especialmente en sus fases de investigación y desarrollo, son demasiado altos para un solo país europeo. Como ya se ha indicado anteriormente, la imposibilidad de acometer tamaña empresa en solitario es una de las grandes impulsoras de los programas internacionales de cooperación industrial.

La armonización de los requisitos es también un resultado obvio de la idea de producir un avión común. Difícilmente se puede fabricar un avión que satisfaga las necesidades de defensa de los distintos países, si no ha habido un acuerdo previo entre ellos que asegure unas especificaciones comunes. Ello obliga a considerar este criterio como un prerrequisito para la viabilidad de un programa de cooperación más que un argumento a favor de la multinacionalidad. No obstante, este punto ha sido objeto de una fuerte negociación entre los países, en la que se pretendía acercar lo más posible las especificaciones del sistema a los requerimientos específicos de cada uno. Por ello, todo programa de cooperación internacional necesita de la convergencia de estos requisitos de forma que no se impongan restricciones innecesarias en el diseño ni se pretenda conseguir un avión que haga de todo, pero que no haga nada eficientemente. Precisamente las dificultades para compaginar los requisitos impusieron unos aumentos en el coste y en los plazos del programa, que se hicieron especialmente relevantes cuando hubo que adecuar el programa al cambio geoestratégico que supuso la caída del bloque soviético.

Por último, se debe considerar el espinoso asunto de compartir la tecnología. Obviamente la posesión de la tecnología representa poder. Poder que puede ser usado para preservar la independencia nacional o bien para influir en la conducta de los otros países, ya sea en aspectos de política exterior o simplemente para obtener una ventaja industrial. Por ello, la tendencia natural de los países es la de proteger la tecnología nacional y limitar al

³² J. A. Dorronsoro Mota y A. Alfonso Meiriño en “Del EFA al EF2000 un Caza a Caballo entre dos Milenios” Revista

máximo su divulgación. Sin embargo, ningún país europeo se puede permitir la inversión que supone desarrollar todas las tecnologías necesarias para la producción de un moderno avión de combate. Por lo tanto se impone que cada país aporte las tecnologías que tenga o pueda desarrollar, de forma que con el conjunto de todos los países participantes se puedan reunir las necesarias para llevar adelante el programa. Por supuesto esto deja abierto el problema de las transferencias de tecnologías, así como el de la participación concreta de la industria de cada país, pero estos problemas entran de lleno en las motivaciones particulares de cada país para participar en un programa de estas características.

Así, España en concreto estableció como criterios nacionales para su participación en el programa la necesidad de compensar la reducción en el número de aviones del Programa Futuro Avión de Combate del Ejército del Aire (FACA), el obtener una diversificación de las fuentes y el apoyo a la industria nacional.

La reducción, en aproximadamente un 50%, en el número de aviones previsto adquirir con el Programa FACA dejó a España con la necesidad de cubrir ese hueco con la adquisición de un nuevo avión de combate, el cual debería poder entrar en servicio con la retirada del *Mirage* F-1. Este hecho que en principio representó una disminución en las capacidades operativas del Ejército del Aire supuso, no obstante, una oportunidad para la industria española, que bien aprovechada le permitiría beneficiarse de la inversión a realizar en defensa.

Por otro lado, la procedencia americana del EF-18 aconsejaba cambiar de proveedor. De esta forma se evita la dependencia estratégica que supondría basar toda la fuerza aérea de combate en un único país suministrador. El papel de contrapeso de la industria aeronáutica americana lo había representado tradicionalmente Francia, pero en esta ocasión se pudo encontrar una nueva fuente en los programas de cooperación multinacional que, aún pudiendo ser en principio más costosa, presentaba unas claras ventajas a la industria nacional.

Finalmente, la necesidad de apoyar a la industria nacional se convierte en uno de los factores claves para impulsar la participación española en el Programa del Eurofighter. La adquisición de una flota de aviones de combate supone un enorme gasto que si ha de ser realizado en el exterior implica una transferencia de divisas que puede afectar a la

balanza de pagos. Sin embargo, si ese dinero se gasta en industria nacional, una parte del mismo retorna al Estado en forma de impuestos y el resto constituye una inversión que reactiva la economía y crea empleo.

Las ventajas de adquirir productos nacionales en el mundo de la defensa son claras, el problema se plantea cuando la industria nacional no puede suministrarlos y hay que acudir por tanto al exterior. Sin embargo, con los programas de cooperación multinacional se consigue que la industria nacional participe en el diseño y producción del sistema, en un porcentaje que viene determinado por la inversión realizada por el Estado. Es decir, a la postre es como si todo el dinero que el Estado ha invertido en la adquisición del sistema fuese a parar a la industria nacional. Los programas de cooperación multinacional son lo más parecido a comprar en la industria nacional, sin embargo no hay que olvidar que la industria propia sólo produce parte del sistema, por lo que la independencia estratégica es todavía cuestionable.

No obstante lo anterior, con el desarrollo del Programa Eurofighter se ha comprobado que la multinacionalidad del programa introduce ineficiencias en el proceso de producción, que hacen aumentar los costes y los plazos si se le compara con un programa enteramente nacional. Por ello han surgido voces que abogan por la abolición del principio del *workshare* es decir el reparto de la carga de trabajo a las distintas industrias nacionales en función de la inversión realizada por cada país. Eliminando este principio se pretende que la carga de trabajo se reparta por criterios de eficiencia o prestigio. Esta idea defendida por países como el Reino Unido, les permitiría concentrar la inversión de todos los países participantes en el programa en unos pocos (posiblemente el Reino Unido y quizás Alemania) y asegurarse el mercado europeo. Es posible que esta solución sea más eficiente y reduzca los costos, pero el resultado para el resto de los países sería muy similar a comprar directamente en el mercado internacional, en el que probablemente sea todavía más eficiente la industria americana.

Por ello, la solución de la ineficiencia de los programas de cooperación no pasa por convertirlos en una simple operación de ampliación de mercado para las industrias de ciertos países, sino por la profundización en el modelo mejorando la interoperabilidad de las industrias europeas.

El Programa Eurofighter ha supuesto un cambio de paradigma en la estrategia de obtención de sistemas de armas que ha abierto la posibilidad de una participación cada vez mayor de la industria española en el suministro de medios de defensa. La posibilidad

de compartir riesgos y costes, así como la ampliación del mercado que permite obtener los beneficios de la economía de escala, han convertido el modelo de los programas de cooperación multinacionales en una tabla de salvación para la industria europea de defensa. Sin embargo, la dependencia estratégica del exterior sigue existiendo, ya que no toda la tecnología se transfiere, ni todos los medios de producción son nacionales. Por ello, sólo se puede aspirar a una independencia estratégica limitada en el tiempo, la cual dependerá de los sistemas logísticos y de mantenimiento que se arbitren y de los niveles de repuestos que se esté dispuesto a mantener.

LA RECONSTRUCCIÓN DE AFGANISTÁN

Octavio Aláez Feal

Teniente coronel de Infantería de Marina.

Un ejército convencional pierde sino gana; la guerrilla gana si no pierde

KISSINGER.

Introducción

La dimensión de la tarea de reconstrucción de Afganistán, se puede explicar si consideramos que es una nación “saliente” de un periodo de 26 años de guerras, con una sequía de tres años, de dimensiones de maldición bíblica y lo comparamos con la tarea de reconstrucción de Bosnia, después de 4 años de guerra civil, por no mencionar la guerra civil española o la Segunda Guerra Mundial. Conviene para valorar esta tarea ubicarnos en el espacio para conocer la “encrucijada de Afganistán”, para después ubicarse en el tiempo, imprescindible para luego pasar a una descripción de detalle de la situación, lo cual nos llevará a deducir la ingente tarea que queda por delante y su complejidad.

La encrucijada de Afganistán

Afganistán está geográficamente formado por una llanura al norte, potencialmente rica en agricultura, minerales, y reservas de gas y de petróleo, que con el río Amu Daria separa y delimita la frontera con Uzbekistán, Turkmenistán y Tayikistán. El macizo del Hindu-Kush se encuentra en el centro y al sur, un altiplano más pobre y seco, donde se cultiva en mayor cantidad la amapola para la obtención del opio, principalmente en la provincia de Helmand. Las etnias mayoritarias son los pastunes, con un 38% de la población y los tayicos, con un 25%, estos últimos son descendientes de los persas, menos tribales y mas orientados hacia los centros urbanos.

Afganistán históricamente forma parte del imperio persa, Alejandro Magno y Genghis Khan se encuentran entre sus invasores, y la primera vez que adquirieron unidad

geográfica fue como principado bajo la dominación de Batur, un sucesor de Gengis Khan, fundador de la dinastía Mogul en la India. Fue esta dependencia la que indujo a establecer la capital en Kabul, orientado hacia la India. Las fronteras actuales son consecuencia del acuerdo entre Rusia y el Reino Unido, siendo en Afganistán donde chocó la expansión de los dos Imperios, por constituir la llave geoestratégica de Asia Central. Para Rusia Afganistán ha constituido un estado colchón en el marco de su concepción estratégica de crear cinturones de seguridad. Inspirándose en esta pugna de titanes por ganar territorio, en la que Mckinder baso su teoría de la tierra corazón. No obstante, su importancia geográfica más antigua se deriva de encontrarse en la ruta de la seda, que unía Japón con Europa.

El entorno actual de Afganistán es sumamente complicado, en el se entremezclan la tensión indo-paquistaní; la lucha por ganar acceso a las fuentes de energía de Asia Central, a las cuales lógica y significativamente aspira China; la ofensiva contra el terrorismo islámico liderada por Estados Unidos; el intento de liquidación del antiguo imperio soviético y el control de Iran. Afganistán, de una manera o de otra está implicado en estas jugadas de gran tablero mundial.

El largo camino hacia la paz

Los afganos libraron tres guerras contra el imperio británico, y “a la tercera”, en 1919, fue cuando definitivamente se independizó del Reino Unido. Durante la dominación británica, Afganistán firmó un tratado por el que cedía territorio al Rajá de la India durante 100 años, siendo la frontera de este territorio la conocida línea Durand, de 2.600 kilómetros, Esta cesión finalizaba en 1993, y por ello las fronteras actuales con Pakistán constituyen un serio contencioso, que de resolverse le daría salida al mar a Afganistán y le restaría a Pakistán la mitad de su actual territorio.

Las relaciones de Rusia con Afganistán mejoraron después de la revolución bolchevique. Así, en el año 1921 Rusia suscribió un pacto de no agresión, además de un programa de asistencia al desarrollo e intercambio comercial entre 1954 y 1978. Desde 1967 la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) apoyó al partido comunista de Afganistán, dentro de su estrategia revolucionaria, y como consecuencia de su acceso al poder y de la feroz resistencia afgana, invadió Afganistán el 24 de diciembre de 1979, con ocasión de unos ejercicios militares, para sostener el régimen prosoviético.

La URSS llegó a desplegar cerca de 120.000 hombres en Afganistán. El saldo de la ocupación se puede vislumbrar mencionando los más de un 1 millón de muertos afganos, y los cerca de 15.000 muertos y de 500.000 heridos soviéticos. A esto hay que añadir cerca de millón y medio de refugiados en Irán y unos tres millones en Pakistán, es decir, cerca de un 20% de su población, Sin dejar de mencionar que, como consecuencia de la invasión soviética, Afganistán es el país mas minado del mundo, de hecho, cuenta con cerca de 200.000 discapacitados por efecto de las minas.

Es interesante tomar nota de algunas lecciones aprendidas por Rusia durante su invasión a Afganistán. Entre ellas se encuentra que la “victoria en el campo de batalla es irrelevante”, “la mayor parte de las bajas se producen cuando se abastece a las guarniciones”, “la superioridad aérea es irrelevante, si no se cuenta con un buen sistema de adquisición de blancos”, “la importancia de la integración de los fuegos” y la más importante de todas “conviene tener a favor a la población civil”. Lo cierto es que los soviéticos se enfrentaron con una guerra irregular, como la que ellos mismos se ocupaban de exportar, y no una guerra lineal, con frente y retaguardia, con unidades de primera línea y reservas para el contraataque, que era la que ellos conocían y creían que podían ganar. Por otra parte, la aparición masiva en el campo de batalla de misiles antiaéreos portátiles, le quitó esa movilidad tan necesaria en el campo de batalla, tanto a las tropas como a los helicópteros.

El acuerdo de retirada soviético en 1989, según el Tratado de Génova entre el gobierno pro soviético de Afganistán, Pakistán, Estados Unidos y la URSS, se realizó sin el suficiente consenso de los líderes muyaheidines, y, más en concreto, sin la suficiente representatividad de los jefes tribales de la etnia pastún. Éste fue el germen que desencadenó la guerra civil posterior. Tengamos en cuenta que esta percepción se apoya en que la dinastía dominante durante caso doscientos años ha sido pastún.

Los cinco años siguientes a la retirada soviética estuvieron marcados por la inestabilidad, los cambios de gobierno y la lucha por el poder, dando con ello causalidad al movimiento talibán. Este movimiento nacido en Pakistán pretendía unificar el país y darle una unidad política basándose en una interpretación extrema del Islam, desterrando para ello los líderes locales, también llamados “señores de la guerra”. En 1994 capturaron Kandahar, en septiembre de 1996 Kabul y en 1994 ocupaban prácticamente el 90% de Afganistán, quedando a salvo solamente la esquina noroeste del país, liderada por tribus tayicas que constituyeron la “Alianza del Norte”. Es interesante mencionar que los soviéticos nunca

apoyaron a los talibanes porque estos, a su vez apoyaron a los terroristas chechenios e hicieron de Afganistán el “santuario” terrorista de Asia Central.

La situación económica de partida

La invasión soviética y la guerra civil afectaron al comercio y a la infraestructura, se perdió capital y mano de obra. La agricultura estaba y está muy atrasada, no existen sistemas de irrigación y las cosechas dependen de la irregularidad de las lluvias. No hay máquinas, ni pesticidas, ni fertilizantes químicos. Actualmente la producción agraria es aproximadamente la mitad de lo que sería necesario para alimentar adecuadamente a la población.

Existen grandes reservas de gas natural y carbón. La primera prospección de petróleo se hizo en 1967, alcanzándose en el año 1980 el cenit de su producción, de la que el 90% iba destinado a la URSS, para pago de deudas e importaciones. Las fuerzas soviéticas inhabilitaron los pozos de petróleo en 1989 para evitar su producción. En el año 1980 la producción era diez veces superior a la actual. Por otra parte, el contrabando con Pakistán era otra de las fuentes de financiación, disminuyendo este tráfico, lógicamente, desde el 2001. El tráfico fluvial por el Amu Daria es otra de las fuentes de comercio y por tanto de riqueza. Los Emiratos Árabes construyeron un puente para vehículos de rueda y ferrocarril, inhabilitado por el momento, a la altura de Térmez, que Estados Unidos está estudiando la posibilidad de rehabilitarlo. Las carreteras fueron financiadas fundamentalmente por Rusia, construyendo en el año 1984 el túnel más grande del mundo, que conecta el norte con la del sur de Pakistán, por el paso de Salang. Por todo ello, uno de los asuntos más controvertidos hoy en día, en la reconstrucción, es la gran deuda exterior que teóricamente tiene Afganistán contraída con Rusia, como sucesora de la URSS.

El 11 de septiembre de 2001 (11-S) y las operaciones iniciales

Los atentados del 11-S, provocaron que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) invocase por primera vez el Artículo V y se desencadenase la operación *Enduring Freedom* por parte de la coalición liderada por Estados Unidos, pues se sabía que desde mediados de los años noventa los talibanes dieron refugio a Osama ben Laden, Al Qaeda y otras organizaciones terroristas

El 7 de octubre del 2001 comenzaron seis semanas de bombardeo aéreo y operaciones en tierra que permitieron recuperar la iniciativa a la “Alianza del Norte” y la derrota de los

talibanes en noviembre del 2001. Muchos talibanes se refugiaron en las montañas y otros en Pakistán. El bombardeo aéreo se lanzó desde bases aéreas en Diego García, Uzbequistán, Pakistán y Tayikistán, con bombarderos B-1, B-2 y B-52 basados en las mismas y aviones de caza y ataque F-14 y F/A-18 basados en tres portaaviones, así como misiles crucero lanzados desde submarinos de EE.UU y el Reino Unido. En cuanto los combates iniciales en tierra, participaron unidades de operaciones especiales del CENTCOM y dos *Marine Expeditionary Units* (MEU).

La finalidad de la operación *Enduring Freedom* es la búsqueda y captura de Osama ben Laden, destruir campos de adiestramiento terrorista, captura de los mismos para llevarlos ante la justicia y, consiguientemente, asegurar la estabilidad necesaria para la reconstrucción política, social y económica de Afganistán.

Durante las seis semanas iniciales, ya que la operación, al día de hoy, continua, se experimentaron nuevas municiones como la JDAMS (*Joint Direct Atacck Ammunition*), que se dirigía al blanco basandose en información obtenida vía satélite, bombas guiadas por láser y sensores de vigilancia electrónica desde UAV (*Unmanned Air Vehicles*). También en esta campaña inicial, por primera vez un cuartel general y un avión de ala fija dispusieron en tiempo real de las imágenes obtenidas por un UAV, con el esfuerzo aéreo sostenido mayor que se conoce en la historia, de 44 horas de duración, de las cuales el 75% fueron de la Marina, con el 33% de las bombas, y el 25% del Ejército del Aire, con el 75% de las bombas.

Una fuerza de desembarco de los *marines* llevo a cabo una acción ofensiva a 400 millas de la mar, ocupó una base intermedia avanzada, la FOB Rhino, y desde allí lanzó una incursión motomecanizada de 135 kilómetros y de 19 horas de duración.

Las dos operaciones más conocidas fueron la operación *Tora Bora* y *Anaconda*. La operación *Tora Bora* fue llevada a cabo por fuerzas afganas con apoyo aéreo de Estados Unidos en cuevas de montaña, con resultado conocido por fuentes abiertas de 300 bajas de los talibanes y 150 prisioneros. Por otra parte, en la operación *Anaconda* participó una fuerza de unos 1.000 afganos y otros 1.000 de Estados Unidos, con participación menor de fuerzas británicas, canadienses y australianas, con la finalidad de eliminar el último reducto de resistencia presentado por los talibanes.

ISAF (*International Stabilization Asistance Force*) y su expansión

Pocas semanas después del 11-S, con el impulso de Estados Unidos y los auspicios del representante del secretario general de Naciones Unidas para Afganistán, se acordó en Bonn, el 5 de diciembre de 2001, elaborar una constitución y celebrar unas elecciones en 2004, así como nombrar una autoridad interina para llevar a fin el proceso, que sería Karzai quien finalmente sería elegido presidente de nuevo gobierno de Afganistán (33). A finales de diciembre Naciones Unidas hacen suyo el acuerdo de Bonn y autorizan el establecimiento de ISAF, que inicialmente se circunscribe a Kabul y zonas circundantes (34). Posteriormente ISAF se extiende al resto del territorio, que a tal fin se articula en Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT). La misión básica de ISAF sería apoyar la acción del gobierno mediante la progresiva estabilización y reconstrucción de la infraestructura.

En enero del 2002, 60 países y organizaciones financieras internacionales ofrecieron donaciones de 4,5 billones de dólares, en la conferencia de donantes de Tokio, para la reconstrucción del Afganistán, con un horizonte temporal que llegaba hasta el 2006. En marzo del 2002 Naciones Unidas establecieron la UNAMA (*Un Assistance Mission for Afganistán*), de carácter fundamentalmente de asesoramiento político y estratégico sobre el proceso de paz, así como de colaboración con las actividades humanitarias y de desarrollo del Gobierno de Afganistán

La expansión comprende cuatro fases. La primera fase comprendió cinco PRT, liderados por distintas naciones y coordinados por el Coordinador de Zona Norte RAC (*Regional Area Coordinator, North*). La segunda fase, la expansión al oeste comenzó en la primavera del 2005, tiene cuatro PRT, entre los que se encuentra el PRT de Quala-i-Naw, liderado por España y que estaban coordinados por el RAC W. Entremedio, en febrero del 2006 se celebró la conferencia de Londres, en la cual la comunidad internacional se comprometió mediante el Pacto de Afganistán (*Afganistan Compact*) a proporcionar recursos y apoyo al gobierno de Afganistán los próximos cinco años, según una “hoja de ruta”, con el fin de alcanzar la estabilidad, con una economía próspera y sostenible. Así mismo, el gobierno afgano presentó en esta conferencia su estrategia nacional de desarrollo.

³³ Karzai fue designado presidente de la autoridad afgana interina (AIA) en diciembre del 2001.. La AIA organizó una gran asamblea nacional llamada Loya Jirga, en junio del 2002, en la que Karzai fue designado presidente del denominado Estado Islámico de la Transición (Transitional Islamic State of Afghanistan – TISA). En 18 meses presentó una constitución y 24 meses después elecciones en el verano del 2004.

³⁴ Res. 1383 y 1386 de NN.UU.

En agosto del 2006 se realizó la expansión al sur de ISAF y con ella la constitución de los RAC, en mandos de zona, con lo cual se crea una estructura de mando intermedia entre el PRT y el Mando de ISAF (COMISAF).

El mando de ISAF es rotatorio por periodos semestrales. Los tres primeros mandos correspondieron a Gran Bretaña, Turquía, y, conjuntamente, a Alemania y Holanda. Con ISAF IV, en octubre del 2003 ⁽³⁵⁾ comienza la expansión fuera de Kabul de la que se hace cargo las Fuerzas Aliadas en Europa Septentrional (AFNORTH), que también lo hace de ISAF V, del VI , VII, VIII y IX el Eurocuerpo, el Cuartel General de Alta Disponibilidad (NDRC) turco, el NDRC italiano y el Cuerpo de Ejército de Reacción Rápida del Mando Aliado en Europa (ARRC) respectivamente.

En marzo del 2006 la OTAN contaba con 8.700 efectivos, de los cuales 467 eran de países no-OTAN y al finalizar la expansión con el RAC Este, contará con unos 16.000 efectivos. Por su parte, Estados Unidos cuenta con 23.000, la mayoría desde 2001. Cuando finalice la expansión de ISAF, se planea la retirada de 3000 soldados norteamericanos. A la expansión le seguirá una estrategia de salida parecida a la de Bosnia-Herzegovina.

La participación española en ISAF

España ha participado desde su comienzo en esta operación, en la que participan actualmente unos 6.800 efectivos de 36 países (26 de la OTAN), de los que España aporta unos 540, siendo el cuarto país en cuanto a número de fuerzas desplegadas.

El apoyo que España está prestando en Afganistán se desarrolla principalmente a través de:

- Un Equipo de Reconstrucción Provincial establecido en Qala i Naw y que atiende las necesidades de reconstrucción de la provincia de Badghis
- Una Base de Apoyo Avanzada (FSB) en Herat, que apoya a los cuatro PRT del área oeste: Farah (Estados Unidos), Chagcharan (Lituania), Herat (Italia) y el español en Qala i Naw.

³⁵ Resolución 1510 de las NN.UU,

- Una unidad de helicópteros (cinco aparatos), en Herat, que proporciona transporte y apoyo a los PRT, a la Unidad de Reacción Rápida y aeroevacuación médica a ISAF en el área oeste.
- Un hospital que presta apoyo sanitario a ISAF y al personal civil de la zona.
- Una compañía de Reacción Rápida en Herat que proporciona seguridad a los PRT de la región.
- Un destacamento del Ejército del Aire en la base aérea de Manás (Kirguizistán), con un avión *Hércules* que permite asegurar el apoyo logístico a las tropas españolas desplegadas en el teatro de operaciones y las aeroevacuaciones médicas.

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), de acuerdo con las autoridades afganas, ha identificado tres proyectos principales: el acondicionamiento de una carretera y puente que unen la localidad de Qala i Naw con la capital de la región, Herat, la construcción de un hospital en Qala i Naw y la conducción de aguas hasta esta localidad. La financiación total de estos proyectos asciende a 10 millones de euros.

Además, se realizan otros proyectos de menor entidad, deducidos del presupuesto militar y desarrollados por el componente militar del PRT. Estos proyectos, denominados de rápida implantación, apoyan de manera directa a la población donde se encuentra desplegado el PRT. Destacan los cursos de informática y de español, la entrega y puesta en funcionamiento de una emisora de frecuencia modulada en Qala i Naw, la rehabilitación de la biblioteca pública de esta ciudad, la restauración y ampliación de mezquitas, la construcción de una pista polideportiva, el acondicionamiento de un basurero público y la instalación de una planta depuradora de agua; el presidente Karzai inauguró ⁽³⁶⁾, el día 22 de abril, uno de estos proyectos consistente en el alumbrado público de una zona de la ciudad.

También se canaliza la ayuda humanitaria, habiendo repartido cerca de 20 toneladas de material de primera necesidad entre la población, 21 ordenadores, medicinas, grupos electrógenos y material agrícola.

La evolución de la contra insurgencia y el contraterrorismo

³⁶ Además, inauguró el puente que une Qala i Naw con el aeropuerto de la localidad y puso la primera piedra del hospital.

Los actores en presencia en Afganistán son el Gobierno de Afganistán, UNAMA, ISAF y la operación *Libertad Duradera*, con sus fuerzas del CFC-A (*Coalition Forces Command-Afganistán*).

Una de las claves del éxito del proceso de paz radica en obtener la sinergia necesaria entre ISAF y la CFC-A, de la operación *Libertad Duradera*. La primera es una operación de mantenimiento de la paz y la segunda de imposición de la paz. En caso de ISAF se trata de “afirmar y reforzar” lo que ha conseguido la CFC-A. La estrategia militar de ISAF es defensiva y, por ello, su capacidad ofensiva esta destinada al contraataque en defensa de unos proyectos civiles, población e instalaciones militares. La fuerza militar de ISAF trata de extender la acción del gobierno ofreciendo protección a la población, proyectos de infraestructura civiles y capacidad de trabajo en aquellos proyectos militares de impacto rápido, en beneficio de la población civil.

La expansión de ISAF se basa en la premisa de que las fuerzas de la CFC-A abandonan sus cometidos de protección de infraestructura y estabilización, quedándose, esta última, solamente como una fuerza ofensiva que irá erradicando los focos de resistencia talibanes a medida que se reconstituyen. Es importante hacer notar que aunque a nivel táctico este clara la diferencia en operación ofensiva y el contraataque en el marco de una situación defensiva, para el combatiente no hay absolutamente ninguna diferencia, en términos de riesgo ni de intensidad del combate.

En cuanto a las bajas norteamericanas y hasta el 7 de junio del 2006, al menos 238 militares de Estados Unidos habían fallecido en Afganistán, 147 como consecuencia directa de la acción enemiga. Hasta mitad de 2006 han muerto 37 soldados de Estados Unidos siendo la ofensiva de la primavera pasada, con diferencia, la más violenta desde el fin de la ofensiva norteamericana en el 2001. En cuanto a la entidad de las Fuerzas de la Oposición, OMF (*Oposing Military Forces*), nos podemos hacer una idea aproximada por la declaración de un líder talibán, Mulá Dadulá, que afirmaba que disponía de 12.000 talibanes armados que combatían en la región sur y este. Las OMF siguen con atención la transferencia entre la OTAN y la coalición liderada por Estados Unidos para adecuar su estrategia ofensiva a los cambios de responsabilidad, que sobradamente conocen que son los momentos más críticos.

Es imprescindible mencionar Pakistán cuando nos referimos a las OMF, ya que este país es donde encuentran su “santuario”. Cabe añadir a lo anterior que el sentimiento talibán se fraguó en las escuelas islámicas de Pakistán, llamadas “madrazas”, que han

transmitido una interpretación del Islam muy alejada de la sociedad musulmana del sureste de Asia. El fundamentalismo islámico está fuertemente arraigado en la sociedad paquistaní. Solo hace falta observar las estrechas relaciones que mantiene el ejército con los fundamentalistas islámicos. De hecho, a las organizaciones yihadistas se les ha permitido dominar la campaña de ayuda humanitaria tras el terremoto de octubre del 2005.

El presidente Karzai ha realizado dos visitas en el año 2006, durante la primera visita el presidente le mostró al Presidente Musharraf inteligencia contrastable sobre 150 talibanes que vivían en Karachi, Peshawar y Quetta. Las autoridades pakistaníes respondieron que no era fiable la inteligencia aportada por Karzai ⁽³⁷⁾, lo cual es un posible indicio de su falta de voluntad o incapacidad para reaccionar ante esta situación.

Pero Pakistán también tiene sus problemas, solamente en el 2005 ha tenido 1700 bajas debidas a la contrainsurgencia y tiene desplegados en la frontera con Afganistán cerca de 160.000 hombres. Para Pakistán, India es un enemigo amigo de Afganistán. Pakistán ve con preocupación el estacionamiento de una fuerza de 300 hombres de operaciones especiales en el consulado indio de Kandahar. También ve con preocupación la construcción de un puerto en Irán para unir por la mar a Afganistán, y la construcción de una base militar en Tayikistán.

La actividad de las OMF parece que va “in crescendo” en la primavera/verano del 2006. Ya el 7 de febrero el personal del PRT de Maimana fue agredido por una turba de 200 a 300 personas por las viñetas de mahoma publicadas en Dinamarca. El ataque a una mezquita, como blanco rentable en el que murieron 60 talibanes y la extorsión para obtener opio, son sin duda factores de fuerza de las OMF. Por otra parte se están registrando acciones ofensivas de una entidad de 200 a 300 talibanes, con “liberación temporal” de zonas del territorio, que no se habían dado desde el 2001.

La reacción desproporcionada norteamericana - sin duda influenciada por la psicosis que provocan los ataques suicidas - en Kabul durante un incidente de tráfico el 30 de mayo del 2006, llevó a un “levantamiento de la población” no muy alejado del 2 de mayo de 1808 en Madrid. Evidentemente, es de dominio público que, con independencia de las circunstancias señaladas anteriormente, y así lo manifestó el general Clark en su libro *Winning Wars*, el soldado norteamericano “necesita mejorar” en su trato con la población

civil. El tacto y el respeto a las costumbres, que no se improvisa, es un factor vital en la lucha contra la insurgencia, y no sólo en las operaciones de mantenimiento de paz. En este sentido España es considerada en muchos foros como potencia humanitaria precisamente por esa capacidad “personalizante” y “personalizadora” de nuestra cultura, en la que siempre hay un “tú” y un “yo”.

La evolución de la estabilización

Hasta la fecha ha habido grandes logros desde el punto de vista político: hay una constitución, un presidente, una asamblea nacional, Consejos Provinciales y se han nombrado los miembros del tribunal supremo, a los que se les ha exigido que tuviesen una sola nacionalidad, la afgana.

Por el momento se puede decir que la autoridad del Estado está muy poco asentada, como decían estas autoridades afganas en el último seminario de Madrid, su problema es “tenerse en pie”. Esta frágil situación lleva a la proliferación de grupos armados ligados al narcotráfico, que extorsionan a la población, impiden el progreso de medios alternativos de subsistencia y, finalmente, crean un vacío de poder que aprovechan los talibanes. Esto es especialmente cierto en las provincias de Helmanda, Uruzgán y Kandahar. La erradicación de las plantaciones de amapola ha llevado a estos grupos a defender sus campos. Por esta razón Karzai ha comenzado a formar milicias locales, lo cual demuestra una incapacidad o deficiencia en el despliegue y formación del Ejército Nacional Afgano (ANA). Actualmente el ANA tiene una entidad de unos 24 batallones de infantería y 16 de apoyo de combate y apoyo de servicios de combate, aunque en realidad no es capaz de articular más de una compañía de fusiles en combate. Solamente con el apoyo de Estados Unidos y la integración de equipos de adiestramiento de Estados Unidos es capaz de llevar a cabo con éxito operaciones ofensivas de mayor entidad.

En cuanto a la Policía Afgana (ANP), la población todavía no la ve como una vía de acceso a la justicia o a la resolución de sus problemas. La corrupción, la capacidad de las organizaciones delictivas locales, junto con la falta de apoyo logístico, la elevada tasa de analfabetismo y la remuneración desigual, son factores que le siguen restando fiabilidad. Alemania es la responsable de la reforma de la Policía desde el 2002. Se espera para el 2010 tener un cuerpo de policía nacional y de policía de fronteras plenamente adiestrado y de una entidad de 62.000 agentes desplegados por todo el país.

En definitiva, se observa un despliegue deficiente del ANA, escasa y poco cualificada presencia del ANP y limitada capacidad de influencia de los gobernadores de las provincias de Uruzgan, Helmand y Kandahar entre los líderes tribales, mullahs y miembros de los consejos provinciales de la zona.

Por otra parte, al ser Afganistán el sexto país más pobre del mundo, como en alguna ocasión ha recordado el representante de España en la OTAN, el embajador Benavides, la reconstrucción se empieza por cualquier parte, porque “queda todo por hacer”, sin embargo ya se empieza a ver la necesidad de armonizar esta acción de reconstrucción mediante una normativa que de coherencia al desarrollo, que siga la estrategia de desarrollo planteada por el gobierno Afgano en la conferencia de Londres, que se apoye en la definición de unos indicadores de desarrollo para esta finalidad superior, de forma que se evite una especie de desarrollo en los PRT a lo “reino de taifas”, con desequilibrios y sin posibilidad de sinergias.

Uno de los grandes proyectos de Estados Unidos y Japón es la carretera de Herat, Kandahar, Ghazni y Kabul y su conexión con Pakistán, que ya tiene una primera capa de asfalto. No obstante, las autoridades afganas prefieren, e general carreteras empedradas, por su más fácil mantenimiento y por la capacidad de absorción de mano de obra, lo que aliviaría el problema del paro.

En cuanto a las tareas de reconstrucción de carácter local, se llevan a cabo por el componente civil de los PRT. El componente militar de estos equipos proporciona, principalmente, seguridad y apoyo logístico. Uno de los problemas existentes actualmente es la frustración de la población local que esperaba mucho más de ISAF, por ello es importante que las mejoras que observen en los PRT,s sean relacionadas directamente con la acción del gobierno de Karzai. Los proyectos de impacto rápido, que dan visibilidad y resultados casi inmediatos son de suma importancia para este fin. La instalación de un tendido eléctrico en una ciudad, alimentado por un generador local, tiene un impacto en el bienestar de la población inmediato. Sin embargo, la solución definitiva pasa por la existencia de una red de alimentación de electricidad que de servicio a una amplia región de forma estable.

Conclusiones

La coexistencia de dos operaciones como ISAF y *Libertad Duradera* en Afganistán supuso una novedad en la teoría y en la práctica de las operaciones de paz, ya que lo que

normalmente eran procesos sucesivos, en esta ocasión lo han sido simultáneos. Con independencia de esta peculiaridad, es preciso reconocer que si comparamos el número de bajas en un periodo de cinco años, con las soviéticas, durante el mismo tiempo, la diferencia es notable y la tecnología y la evolución de las capacidades militares es lo que ha marcado la diferencia entre un caso y otro.

No se escapa a las conclusiones que el futuro de la OTAN tendrá como obligada referencia la experiencia de Afganistán: unos combaten con alta tecnología y otros estabilizan. La posible ampliación de la Alianza a países como Australia y Nueva Zelanda, y su voluntad de encontrarse entre los que combaten, será una tesis basada en la experiencia afgana.

La actividad de la guerrilla, el futuro incierto de Irán y la incapacidad de Pakistán de resolver el problema del “santuario” fronterizo, que de hacerlo le llevaría tales esfuerzos que pondrían en peligro su estabilidad, e incluso su propia existencia como Estado, son factores que arrojan incertidumbre sobre el futuro. Por otra parte, parece que la actividad del narcotráfico habría que atacarla más eficazmente en su conexión a la red internacional de mafias que lo distribuye.

En cuanto al ejercicio de ingeniería social que supone la implantación de la democracia, sin tradición previa, ni clase media, que es el campo de cultivo de la misma, cabe señalar que el ejemplo de otras sociedades islámicas como Turquía, la de la comunidad internacional y el efecto positivo de la globalización, puede llevar a desear salir de un subdesarrollo endémico, lo cual es motivo de esperanza. Por último, Afganistán tiene capacidades y recursos naturales como para levantar una economía mucho más rentable que la del narcotráfico y para ello el desarrollo de la infraestructura es de importancia capital. La solución final pasa por que Afganistán deje de ser esclavo de sus circunstancias, porque la comunidad internacional sea capaz de controlarlas y permita que no sea como un peatón condenado a ser atropellado por los coches que pasan a toda velocidad por la encrucijada que es y siempre ha sido este territorio.

BIBLIOGRAFÍA

Resúmenes de Información de Fuentes Abiertas

Afghanistan: An Introduction to the Country and People. Marine Corps Institute.

Lessons learned from the Soviet Intervention in Afghanistan: Implications for Russian Defense Reform. Nato Defense College Academic Research Paper. Col. Oleg Kulakov.

Seminario del CESEDEN “España en Afganistán”

Entrevista con Tcol Inf D. Luis Maciá García. Experto en Afganistán de la DIGENPOL.

US Department of State. Background Note: Afganistán.

LA VISIÓN DEL COMITÉ MILITAR DE LA OTAN SOBRE LA APROXIMACIÓN BASADA EN LOS EFECTOS A LAS OPERACIONES (EBAO)

Gabriel Martínez-Varela González

y Carlos Aparicio Azcarrága

Tenientes coroneles de Artillería.

Introducción

El ambiente en el que se desarrollan los conflictos armados ha sido y continúa siendo un factor fundamental a tener en cuenta tanto en el planeamiento como en la conducción de las operaciones militares. La relación con la población civil y con sus representantes políticos y sociales, así como con los de la comunidad internacional ha sido y es, por lo tanto, una parte fundamental en la gestión y solución de las crisis.

Pero ha sido en el siglo XX e inicios del siglo XXI cuando la presencia de la sociedad civil se ha hecho más patente en esa gestión y solución de las crisis. A finales del siglo XIX se crea el movimiento Internacional de la Cruz Roja, con la intención de aliviar el sufrimiento de los contendientes en los conflictos armados. A principios del siglo XX tienen lugar importantes esfuerzos para la regulación de los conflictos armados con los convenios de Ginebra y La Haya, regulación que se consolidará en el transcurso de ese siglo con los tribunales especiales creados, entre otros, tras la Segunda Guerra Mundial y la guerra de los Balcanes.

Desde su fundación, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y muchas de sus agencias, se han convertido en un instrumento imprescindible para la resolución de las crisis políticas y humanitarias con herramientas en muchos casos de exclusivo carácter civil. Pero es en el último tercio del siglo XX, especialmente tras la caída del muro de Berlín con lo que finaliza la política de bloques, cuando la ONU ha ganado mayor protagonismo como garante de paz y estabilidad mundial.

Al mismo tiempo las sociedades occidentales, que gracias a los medios de comunicación tienen cada vez más acceso a la información en tiempo real, y que viven inmersas en lo que se ha denominado la sociedad del bienestar, toman creciente conciencia de la necesidad de desarrollar organizaciones de ayuda a las personas de estos países que

están sufriendo claramente las consecuencias de situaciones de desigualdad e injusticia. Esta necesidad de expresión de la sociedad civil, separada de las acciones de los gobiernos, se plasma en el nacimiento de infinidad de Organizaciones No Gubernamentales (NGO) y Privadas (PVO).

Así nos encontramos que en el medio físico en el que se desarrollan los conflictos armados, no sólo operan fuerzas militares bajo mandato de organizaciones internacionales, sino los propios representantes políticos o policiales de éstas, apoyados por estructuras civiles más o menos dotadas de personal y, entre otros actores, numerosas NGO y PVO. Normalmente, la comunidad internacional ha intentado coordinar sobre el terreno sus acciones y mostrar un frente común ante las poblaciones y autoridades a las que pretende ayudar, aunque no siempre con el éxito deseado.

En la ONU, desde finales del siglo XX, se está intentando regular la actuación de la NGO y PVO en las zonas de conflicto para obtener una mejor coordinación con los demás actores de la comunidad internacional. Recogiendo las lecciones de la intervención de la comunidad internacional en los últimos conflictos, se ha llegado a la conclusión que la actuación militar, incluso siendo a menudo una condición necesaria para alcanzar el objetivo de la intervención de la comunidad internacional, no era nunca suficiente y debía ir siempre acompañada de otros aspectos como los que suponen un adecuado impulso al desarrollo político, económico, y social.

Asimismo, existe una creciente convicción de que para asegurar el éxito de las intervenciones, podría ser más eficaz coordinar efectos que simplemente acciones, al entender que cualquier acción realizada por cualquier actor de la comunidad internacional tiene con frecuencia un efecto directo en las acciones y objetivos de los otros actores. La figura 1 muestra la relación entre el tipo de operación y la proporción de la importancia del uso instrumento militar y de los demás instrumentos de poder.

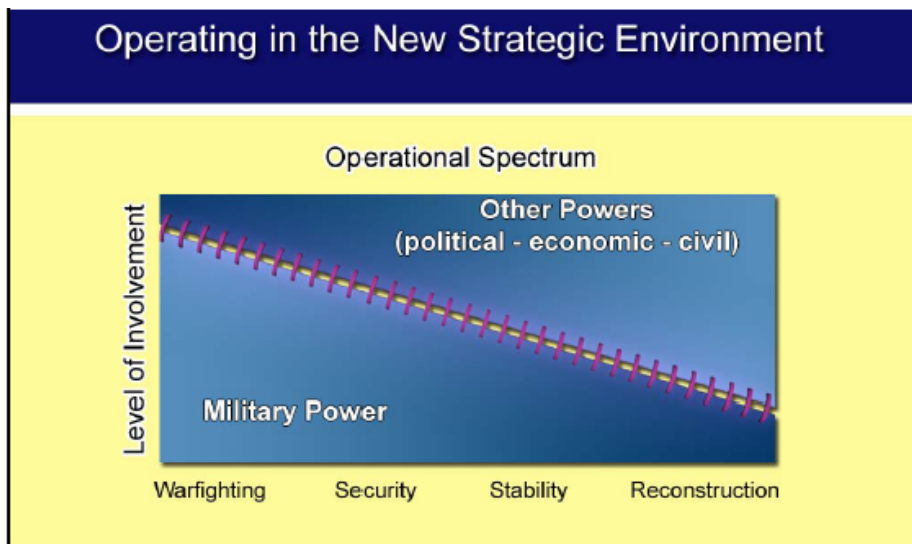


Figura 1

Esta mayor consideración de la valoración de los efectos producidos en todos los niveles de actuación por todos los actores a la hora de afrontar la gestión de una crisis, así como de su interdependencia, es el núcleo de este nuevo concepto de la EBAO, llamado a estructurar las teorías de gestión de crisis y de planeamiento y conducción de operaciones.

Estados Unidos, que se han visto en los últimos tiempos involucrados en diversas operaciones de respuesta de crisis, han desarrollado durante los últimos años un concepto de Operaciones Basadas en Efectos (EBO) para remarcar la importancia de esta visión "efectista" en el planeamiento de las operaciones. Este concepto inicial de las EBO ha evolucionado en el actual desarrollo de la EBAO, debido a la creciente importancia que le dan a la cooperación con todos los actores involucrados en una crisis. En el propio ámbito del Consejo del Atlántico Norte (NAC), sintiendo la misma demanda de una mayor coordinación de las herramientas políticas y militares a todos los niveles, aunque sin enfocarse tan concretamente en los efectos, se ha venido simultáneamente hablando de un "planeamiento y acción (civil y militar) concertados" o CPA (*Concerted Planning and Action*).

Un paso importante para esta actuación coordinada se produjo en Berlín, antes de la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Afganistán. En efecto, la creación de los Equipos de Reconstrucción Provinciales (PRT) como elemento clave de la intervención primero de la coalición y luego de la Alianza en Afganistán, en los

que se coordinan los esfuerzos nacionales principalmente en las áreas económica, social y de seguridad, para la reconstrucción de ciertas áreas de ese país, son claves para la efectividad de las acciones de la OTAN, de la coalición y del Gobierno legítimo de Afganistán, así como de las organizaciones internacionales y NGO presentes, y refuerzan el papel de ciertas naciones como líderes en aspectos como el de la lucha contra el tráfico y las plantaciones de droga, la formación de las Fuerzas de Seguridad afganas, etc.

En el marco de la Alianza, el estudio de la EBAO se inició en el Mando Aliado de Transformación (ACT). La continuación del estudio fue ordenada en la Guía Política Integral de los ministros de Defensa, conocida en ambiente aliado como la CPG (*Comprehensive Political Guidance*), en su reunión de diciembre de 2005.

Dado que una parte importante en cuanto a lo que la EBAO pretende conseguir corresponde a las posibilidades de actuación de la parte no militar de la OTAN y que las implicaciones de la aplicación de la EBAO requieren un decidido empeño del nivel político, el Comité Militar (MC) decidió aprobar en primer lugar su posición ante la EBAO, para lo que elaboró y acordó con fecha del pasado 6 de junio de 2006 el documento MCM-0052-2006 (*MC Position on an Effects Based Approach to Operations*) –cuyo resultado constituye el núcleo de este trabajo–, con objeto de requerir directrices políticas que le permitieran posteriormente desarrollar un concepto aliado de la EBAO. Una vez se disponga de las necesarias directrices políticas, el MC desarrollará el concepto de la EBAO que, en último término, dará previsiblemente lugar a una cascada de conceptos subordinados y a las capacidades necesarias para desarrollar estos conceptos dentro de la OTAN (38).

El objeto de este artículo es dibujar los aspectos que según la visión del MC de la OTAN deberían constituir la EBAO y los pasos necesarios que debieran darse dentro de la OTAN en el caso de que, con toda probabilidad, se decida su desarrollo. Por último se hacen unas consideraciones sobre la posible asunción de este concepto por la doctrina nacional de gestión de crisis.

El Concepto EBAO para la OTAN

³⁸ El MC pretende apoyar la propuesta del ACT para que este conjunto conceptual y de capacidades esté todo incluido en un documento que se denominará: “Conceptos para las Futuras Operaciones Conjuntas Aliadas” (CAFJO).

Para la OTAN, el propósito de la EBAO es conseguir, a todos los niveles de actuación en un conflicto, una mayor coherencia en la aplicación de las capacidades de la Alianza, tanto militares como aquellas civiles que el NAC determine, a la vez que la mejor coordinación posible con otros actores ajenos a la Alianza

La ya mencionada imposibilidad de resolver las crisis con la sola intervención de la fuerza militar ha dado lugar dentro de la OTAN a iniciativas, tanto a nivel político como militar, para resolver este problema. A nivel político, como se ha descrito más arriba, se está desarrollando el CPA y a nivel militar la ya mencionada EBAO. Mientras que el CPA se centra hasta el momento simplemente en las misiones de estabilización y de apoyo a la reconstrucción, la EBAO pretende ser, desde el principio, de aplicación a cualquier tipo de operación.

Siguiendo la visión del MC, la EBAO es aplicable a todos los niveles de planeamiento y conducción de las operaciones: estratégico, operacional y táctico. Para el MC, los beneficios de una EBAO incluyen aumentar la coherencia de los efectos producidos, al unir claramente las acciones con la situación final mediante el uso de las herramientas militares dependientes de la estructura militar de la OTAN, la aplicación comprehensiva y coordinada de todos los instrumentos civiles y militares de la Alianza y, por último, una mejor y mayor cooperación fuera de la Alianza con otras organizaciones internacionales y NGO.

Los principales elementos que definen el concepto son el espacio de acción (*engagement space*), la situación final (*end state*), los objetivos (*objectives*), los efectos (*effects*) y las acciones (*actions*). A nivel militar de la OTAN, y para enmarcar este concepto de la EBAO, se definen de la siguiente forma:

- *Espacio de acción*. Es el marco geopolítico dentro del que la Alianza decide actuar o está actuando. El MC ha definido, no sin dificultad³⁹, cuatro diferentes dominios de actuación sobre el espacio de acción, a saber: político, militar, civil y económico.

³⁹ Esta denominación respetó la propuesta inicial del Mando Aliado de Transformación, aunque algunos países, sin considerarlo una causa de oposición esencial, hubieran preferido otras designaciones de los dominios de actuación, ya que los cuatro citados y descritos son de gestión “política” y tres de ellos son puramente “civiles”. No obstante, en este trabajo respetamos las designaciones aprobadas por el MC.

- *Situación final para OTAN.* Es el estado de situación final que pretende alcanzar la Alianza, la situación final que tiene que ser única, acordada y concreta. De la situación final se deducen el o los objetivos estratégicos.
- *Objetivo.* Un objetivo es una finalidad concreta que se define dentro del espacio de acción; su adecuada definición es esencial en los planes de los responsables políticos y de los mandos militares para alcanzar la situación final. De cada objetivo se deducen los efectos deseados para alcanzarlo. La consecución de los objetivos debe llevar a alcanzar la situación final.
- *Efectos.* Un efecto es el resultado de una o varias acciones en el espacio de acción que conduce a un cambio de situación en uno o más dominios. La acumulación de efectos deseados lleva a la consecución de los objetivos.
- *Acción.* Una acción es el proceso de actuación de cualquier instrumento de poder, a cualquier nivel, en el espacio de acción.

Los efectos juegan un papel esencial en la EBAO, porque vinculan la situación final y los objetivos con las acciones que se desarrollan en el espacio de acción. Los efectos se pueden agrupar en dos categorías físicos y cognitivos. Mientras que los efectos cognitivos influyen en el comportamiento de los actores, los efectos físicos buscan principalmente influir en sus capacidades. Para el MC, los efectos se pueden clasificar de la siguiente forma:

1. *Efectos deseados.* Son aquellos, planeados o sobrevenidos, que, tienen un impacto positivo para alcanzar los objetivos.
2. *Efectos no deseados.* Son aquellos, sean consecuencia de acciones propias, de otros actores, o de eventos no intencionados que dificultan impiden la consecución de los objetivos.
3. *Efectos pretendidos.* Son predeterminados, son los esperados tras la ejecución de las acciones planeadas.
4. *Efectos no buscados.* Son aquellos, deseados o no, producidos como resultado no intencionado de las acciones planeadas y ejecutadas por los diferentes actores.

La relación entre la situación final y las acciones que se emprenden es la naturaleza fundamental de la EBAO. La figura 2 muestra la naturaleza cíclica y fluida de la EBAO.

Una constante evaluación, a todos los niveles, de los resultados que se obtienen puede dar lugar a un cambio en los elementos planeados e incluso, en último extremo, pudiera llegar a una nueva definición de la situación final pretendida.

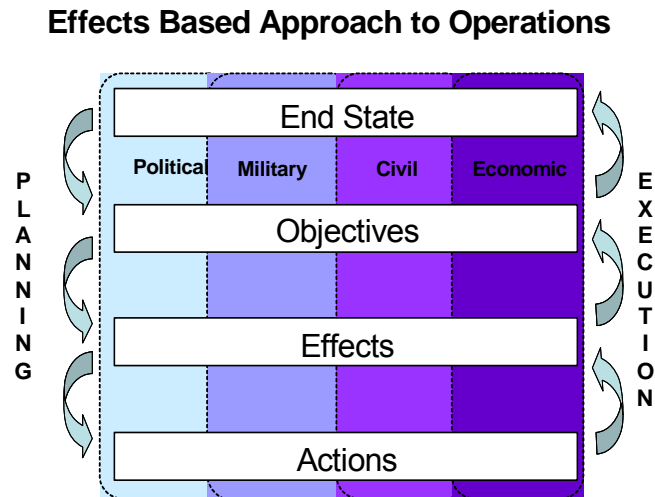


Figura 2

Los diferentes dominios que el MC incluye dentro de la EBAO son:

1. *Político*. El instrumento político se refiere al uso del poder político, en especial en el área de la diplomacia, cooperando con diferentes actores (ajenos a la Alianza) para influir en el adversario o crear condiciones ventajosas.
2. *Militar*. El instrumento militar se refiere a la aplicación del poder militar, incluyendo la amenaza o el uso de la fuerza.
3. *Civil*. El instrumento civil se refiere al uso de instrumentos de poderes que se encuentran dentro de áreas como la judicial, educación, información pública, administración o apoyo a la infraestructura.
4. *Económico*. El instrumento económico se refiere generalmente al uso de incentivos o desincentivos financieros dirigidos a resolver una crisis.

Los instrumentos de la OTAN que puedan actuar en estos dominios se pueden emplear solos o en conjunción con otros.

En todo el espacio de acción, el liderazgo puede no ser militar y recaer en actores no militares pertenecientes, o no, a la OTAN. La EBAO trata de conseguir un apoyo mutuo entre los diferentes actores en una crisis para alcanzar la situación final o los objetivos de la organización. Como mínimo el entendimiento de los objetivos y efectos producidos por los otros actores permitirá una mayor integración y una mayor rapidez para alcanzar la situación final.

La EBAO pretende un planeamiento de acciones basadas en efectos en vez de solamente en la situación final y una serie de objetivos subordinados. La EBAO debiera permitir una mejor percepción de la interdependencia de los efectos generados por los diferentes actores dentro del espacio de acción. Finalmente, debe también reducir la generación de efectos no buscados o no deseados.

La coordinación del instrumento militar con el diplomático y los otros instrumentos civiles para alcanzar los objetivos políticos no es, como ya se ha dicho, nada nuevo, pero la EBAO debe permitir una mayor y mejor aplicación de este principio.

La innovación que propone la EBAO para conseguir su propósito es tener en cuenta, tanto en el planeamiento como en la conducción a todos los niveles de la gestión de crisis, los efectos producidos por los diferentes poderes de la Alianza, así como los producidos por otros actores, para alcanzar, mediante la acumulación de estos efectos, los objetivos que completen la situación final deseada.

Idealmente la actuación de la OTAN debe ser parte de una amplia respuesta de la comunidad internacional ante una crisis. Utilizando la EBAO, la OTAN podría en el nivel político-militar utilizar conjuntamente algunos de sus instrumentos militares y no militares. Reconociendo la diferencia de intereses entre los actores no pertenecientes a la OTAN, se deben buscar los intereses comunes y utilizarlos para resolver la crisis. La OTAN, por lo tanto, debiera entender la situación final pretendida, si existe, (pues no serán raros los actores que actúen en el escenario antes, durante y después de la crisis con objetivos que no siempre tienen mucho que ver con su concreta resolución), y los objetivos de las otras organizaciones internacionales y de los principales actores independientes que participan en la respuesta a esa crisis. De esa forma, la OTAN puede definir mejor los efectos deseados por sus propias acciones y buscar la coordinación con los actores ajenos a la Alianza.

Sin embargo, la amplia coordinación con los otros actores involucrados en una crisis no es una condición previa para actuar. Así, en una crisis la OTAN puede inicialmente utilizar una respuesta predominantemente militar, hasta que los otros instrumentos puedan ser aplicados. Asimismo, la aplicación de la EBAO por sí sola ni impide ni puede resolver todas las diferencias con las otras organizaciones internacionales y NGO.

Como se ha indicado anteriormente, la OTAN, al adoptar la EBAO, pretende mejorar la coherencia (*coherence*) de su instrumento militar, hacer una aplicación comprehensiva ⁽⁴⁰⁾ (*comprehensiveness*) de los instrumentos civiles y militares de los que dispone para la gestión de las crisis; y, por último, mejorar y ampliar la coordinación (*co-ordination*) con otros actores ajenos a la Alianza. Todo ello aplicable a todas las fases, tanto en el planeamiento como en la ejecución, de la gestión de crisis. Es lo que el MC describe como las tres “Co” de la EBAO:

1. *Coherencia*. El primero de los objetivos de la EBAO es mejorar y asegurar la coherencia de las acciones y efectos con los objetivos y situación final. Para asegurar que las acciones que producen efectos son planeadas y ejecutadas coherentemente desde el nivel político-militar al táctico, se deben, a juicio del MC, aplicar los siguientes principios:

- El NAC, como sucede actualmente, tiene el control político de todo el proceso y define la situación final y los objetivos estratégicos de una operación teniendo en cuenta el asesoramiento militar.
- Los niveles subordinados, entendiendo la situación final y los objetivos estratégicos, tienen que determinar, a su nivel, las acciones para crear los efectos deseados.

2. *Aplicación comprehensiva de los instrumentos de la OTAN*. El entendimiento de la relación entre la situación final y los objetivos, efectos y acciones permite una amplia coordinación de todos los instrumentos de la OTAN, militares y no militares. La OTAN, utilizando sus diferentes instrumentos, será capaz de definir mejor los diferentes objetivos estratégicos para alcanzar la situación final. El conocimiento y entendimiento de los diferentes objetivos permitirá a los instrumentos de la OTAN “en el teatro de

operaciones” extraer los efectos que en último término apoyan la consecución de los objetivos estratégicos y de la situación final. Por último los instrumentos de la OTAN “a nivel local” podrán planear, coordinar y ejecutar mejor las acciones para conseguir los efectos deseados que permitan alcanzar los objetivos asignados y, con ellos, completar la situación final pretendida.

3. *Coordinación* (mejorar la coordinación con los actores ajenos a la Alianza). Las agencias, civiles y militares que no pertenecen a la OTAN se habrán propuesto, con mucha probabilidad, sus propios objetivos y aspirarán a su propia diferente situación final. Teniendo en cuenta los efectos que para ello estos actores desearían crear, la OTAN buscaría una más estrecha interrelación y una cooperación más intensa en la gestión de crisis. En cualquier caso, entendiendo la coherente relación entre la situación final, objetivos, efectos y acciones dentro de la OTAN permitirá una mejor coordinación y cooperación con los actores ajenos a la Alianza, quienes determinan su propia situación final y objetivos. Esto es de aplicación a todos los niveles, por ejemplo:

- Al nivel político-militar, el NAC podría considerar hasta que punto le gustaría coordinar, o simplemente dar a conocer, la situación final y objetivos de la OTAN para una crisis dada con los actores ajenos a la Alianza.
- En el teatro de operaciones, las autoridades de la OTAN pueden entender mejor y coordinar los efectos producidos por la OTAN con los producidos por otros actores ajenos a la Alianza también desplegados o influyendo en el teatro.
- Localmente, las autoridades de la OTAN pueden ser capaces de entender y coordinar mejor las acciones con los actores ajenos a la OTAN desplegados en la misma área

El MC, en el documento donde expresa su posición ante la EBAO, requiere al nivel político las siguientes directrices para el completo desarrollo posterior del concepto de la EBAO:

- ¿Cuáles son los instrumentos no militares de la OTAN, en los dominios político, civil y económico antes mencionados, que podrían contribuir a un concepto de la EBAO?

⁴⁰ A lo largo del trabajo se ha preferido el término “comprehensivo” en vez de otras posibles traducciones por considerarlo la traducción más adecuada para este trabajo, a pesar de que por otros significados de la palabra equivalente “comprensivo” pudiera originarnos alguna “incomprensión”.

- ¿Cómo podría la OTAN asegurar la aplicación coherente y comprensiva de sus instrumentos a todos los niveles en el planeamiento y ejecución de las operaciones y evaluar su rendimiento?
- Dentro del concepto de la EBAO, ¿cómo podría la OTAN coordinar y cooperar, a todos los niveles, con otros actores ajenos a la Alianza?

**Consideraciones sobre la posible asunción de este concepto
por la doctrina nacional en la participación de España
en la gestión internacional de crisis**

El concepto de la EBAO aporta dos novedades principales que van más allá de la simple coordinación de poderes civiles y militares para la consecución de objetivos políticos. La primera es la de remarcar la importancia de los efectos de las acciones que se planean por cualquiera de los actores en la resolución de un conflicto y su interdependencia, propugnando que sólo la intencionada consecución de efectos pretendidos nos conducirá a alcanzar los objetivos y con ellos la situación final deseada. La segunda es que debe procurarse que estos efectos sean coherentes y coordinados a todos los niveles de actuación de las diferentes herramientas de poder.

Éste es el núcleo de un concepto que será tanto más fácil de aplicar cuanto mayor sea el grado de control de la autoridad superior política sobre los diferentes instrumentos civiles y militares, así como sobre las cadenas de mando de cada uno de ellos.

Por lo tanto la aplicación de la EBAO será siempre más sencilla en la gestión de crisis ejecutada por una sola nación –ejecución sometida en principio a una sola voluntad política– que en crisis internacionales cuya resolución sea liderada por una organización internacional, con todas las dificultades que eso conlleva en el campo de la toma de decisiones y de la construcción de acuerdos entre entidades de soberanía y competencias siempre limitadas.

No obstante, además de capacidades específicas propias, la indudable ventaja que las organizaciones internacionales aportan a la resolución de las crisis internacionales es proporcionar la legitimidad y la imparcialidad que emana la actuación de la comunidad internacional. Por esta razón, son normalmente estas organizaciones internacionales las que lideran la resolución y gestión de las crisis internacionales. Posiblemente sea en esta

actuación de la comunidad internacional, con las diversas percepciones y criterios en el planeamiento, la gestión y la determinación de objetivos de los diferentes actores, donde la EBAO alcance su máximo nivel de utilidad y eficiencia.

No es por tanto aventurado prever que, durante los próximos años, el concepto de la EBAO llenará el espacio doctrinal de la gestión de crisis en el ámbito de la Alianza, así como también posiblemente de otras organizaciones afines dentro del entramado de seguridad y cooperación en el que están integradas las democracias occidentales. Conviene por ello a nuestro país seguir muy de cerca los desarrollos doctrinales de esta EBAO, participar con intensidad en su implantación teórica y práctica, y adoptar, a nivel nacional, las consecuencias que para la creación de nuevos conceptos y capacidades se deducirán sin duda de esta EBAO.

Sin embargo, conviene terminar con un punto de reserva. La necesidad de coordinar lo mejor posible el empleo de las diferentes herramientas de poder para la resolución de las crisis es incontestable, pero que la EBAO, tal como se presenta en este trabajo, sea la mejor o la única respuesta y que de verdad llegue a significar una innovación eficaz para conseguirlo, es algo que, porque no decirlo, despierta todavía en algunos ámbitos un cierto grado de escepticismo.

ORGANISMOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD

ESTRUCTURA DE MANDOS OTAN

Álvaro de Zunzunegui y Ruano

Comandante de Caballería.

Introducción

La continua transformación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es un tema que por sí mismo ha llenado libros y publicaciones varias. El autor de este artículo lo ha enfocado teniendo en cuenta la finalidad del trabajo, que no es otra que analizar los hechos que han motivado los diferentes cambios estructurales a lo largo de los últimos 16 años de su historia, para realizar un estudio concreto de la evolución de la Estructura de Mandos de la Alianza, la que más se ha transformado, a la luz de los actuales acontecimientos, tanto la construcción europea, como el terrorismo internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, 11 de marzo de 2004 y 7 de julio de 2005 en diferentes ciudades de Estados Unidos, Madrid y Londres respectivamente.

El enfoque pues de este trabajo ha sido realizar un estudio de la historia reciente de la OTAN, analizando la creación, modificación y eliminación de sus estructuras, en especial la Estructura de Mandos, que ha pasado de ser una estructura estática y focalizada geográficamente a una desplegable y funcional. De esta forma, nos hemos movido en escenarios políticos cambiantes que han necesitado soluciones organizativas diferentes para adaptarse a los avatares de la seguridad internacionales. La Alianza ha pasado por épocas de enfrentamiento de bloques, disputas internas, disuasión nuclear, distensión, desaparición de la bipolaridad, diálogo y medidas de confianza, y cómo no por el terrorismo internacional tristemente de actualidad, y que será un antes y un después para la OTAN.

El núcleo del trabajo será la nueva Estructura de Mandos de la Alianza, estructura diseñada para representar el poder de la Alianza en el ámbito europeo y trasatlántico, pero que perdió parte de su razón de ser con el nuevo concepto del nivel de ambición de

la Alianza surgido de la Cumbre de Praga de 2002, pero elaborado a partir de las conclusiones parciales de cumbres anteriores, que se verán en el cuerpo del trabajo.

Con respecto a todo ello llegaremos a conclusiones en las cuales se muestra que la OTAN se presenta a un futuro un tanto incierto, pero trata de actualizar sus estructuras a las nuevas y exigentes demandas de la cada vez mas globalizada sociedad internacional, adaptándolas al nuevo concepto de seguridad colectiva que trataremos en este trabajo. Veremos como esta transformación no tiene visos de ser definitiva, sino de ser constante y flexible, y estudiaremos el posible camino a seguir en el futuro, que debe encauzarse para la resolución de los principales asuntos de actualidad: la identidad de seguridad europea en el marco de la OTAN, las relaciones con Rusia y Ucrania, la lucha contra el terrorismo y en definitiva el intentar seguir siendo el foro de exportación de seguridad en el ámbito mundial.

La evolución de la Estructura Militar de la Alianza hasta el final de la guerra fría

Otro de los datos a situar en el lado positivo de los 50 años que ahora cumple, su capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias.

Javier Rupérez: *La OTAN en su medio Siglo. Una versión española.*

(Asociación Atlántica Española, p.10)

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, el establecimiento por la fuerza de gobiernos comunistas en Europa Oriental, las demandas territoriales de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y su apoyo a la guerra de guerrillas en Grecia y al separatismo regional en Irán se interpretaron por muchos como los primeros pasos hacia una nueva guerra mundial. Tales acontecimientos dieron lugar a la firma del Tratado de Dunkerque en 1947 entre el Reino Unido y Francia, con el compromiso de establecer una defensa común frente a una posible agresión. Acontecimientos posteriores, entre los que se cuentan el rechazo por parte de las naciones de Europa Oriental al Programa de Reconstrucción Europea (Plan Marshall) y la creación en 1947 de la Kominform, una organización comunista europea, condujeron al Tratado de Bruselas, firmado por la mayoría de los países de Europa Occidental en el año 1948. Entre los objetivos de ese pacto figuraba la defensa colectiva de sus miembros. El bloqueo de Berlín, iniciado en

marzo de 1948, llevó a unas negociaciones entre Europa Occidental, Canadá y Estados Unidos, cuyo resultado fue el Tratado del Atlántico Norte.

Iremos descubriendo los postulados originales de la Estructura de Mandos de la OTAN, las razones del recelo de muchas naciones a pertenecer a la llamada “Estructura Militar Integrada”, y las corrientes principales de pensamiento que impulsaron a la transformación de la organización de la OTAN en general y de la transformación de la Estructura Militar de la Alianza en particular.

El concepto inicial de la Estructura Militar. La disuasión en la OTAN

Cuando se creó la Alianza Atlántica en el año 1949, la principal amenaza contra la seguridad, la libertad y la independencia de los países integrantes de la llamada Europa Occidental lo constituía la URSS, que habían logrado su capacidad nuclear ese mismo año. Dada la política de expansión de su área de influencia tanto a Oriente como a Occidente como sus objetivos y métodos políticos, militares y de gestión de sus relaciones internacionales, no se podía más que temer cualquier agresión por parte del bloque soviético. Es por ello que durante la llamada guerra fría (1949-1980), la principal misión de la OTAN era la de mantener una capacidad militar desplegada en Europa Occidental suficiente no sólo para rechazar cualquier agresión convencional proveniente de la otra superpotencia, sino para pasar a la iniciativa en el mínimo tiempo posible. Estas capacidades, desplegadas principalmente en los países limítrofes con el bloque del Este, proporcionaban la suficiente seguridad como para permitir a las potencias de Europa Occidental el llevar a cabo su reconstrucción tras una cruenta y gravosa Segunda Guerra Mundial.

La debilidad de Europa Occidental, que la hacía presa fácil para la URSS, se debía en gran parte al estado de su economía, al borde de la bancarrota. Se afrontó este problema con la creación del Plan Marshall de ayuda a todos los países que se habían visto afectados directamente por la guerra. El Plan, según su propio autor y promotor, George C. Marshall, Secretario de Estado norteamericano:

“no estaba dirigido ni contra un país ni contra una ideología política, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperanza y el caos” (41).

⁴¹ Marcial PONS. Historia del Mundo Actual. (Madrid: 1996). p. 55.

No es menos cierto que se abogó también por introducir la “doctrina Truman” al mismo tiempo, tratando de evitar la expansión de la ideología comunista en Europa y suavizando el impacto con las ayudas económicas del Plan Marshall.

Esta oferta de asistencia económica, que en los años siguientes contribuyó eficazmente al restablecimiento y prosperidad de los países occidentales, se dirigió también a la URSS y a los países situados tras el “telón de acero”. Stalin, no sólo rehusó toda ayuda norteamericana a su país, sino que obligó a adoptar igual postura a todos sus países satélites, pese a que Checoslovaquia y Polonia se mostraban propicias a aceptarla.⁽⁴²⁾ Como reacción, Stalin creó el Kominform ⁽⁴³⁾ que se fijó como meta desvirtuar el Plan Marshall, “instrumento del imperialismo americano” según la definición soviética. Y éste fue, a grandes rasgos, el proceso seguido para escindir al mundo en dos bloques.

La OTAN consistió ante todo en un compromiso de los Estados Unidos para con sus miembros bajo los términos del artículo 5 del Tratado ⁽⁴⁴⁾. No existía, sin embargo, mecanismo alguno con el que articular ese compromiso. En estos primeros años se constituyó la fase de establecimiento de las estructuras orgánicas básicas y de definición de una política futura común. Se creó el Consejo del Atlántico Norte y bajo su dirección, una serie de comités encargados de trazar las líneas maestras de la Organización y fijar sus metas políticas ⁽⁴⁵⁾. La invasión de Corea del Norte a sus vecinos de Corea del Sur con la inestimable ayuda soviética en 1950 supuso un relanzamiento de las actividades de la nueva Alianza. Temiendo que la invasión de Corea fuera el primer plato de un banquete que tuviera como plato principal la República Federal Alemana, los líderes de los Estados miembro de la OTAN le dieron a la Alianza su segundo pilar, el militar. A finales del año 1950 estaba ya constituido el componente básico de la OTAN, su Estructura Militar. Paradójicamente, fue un acontecimiento extra – europeo, (la guerra de Corea) el que sugirió al general Eisenhower, entonces Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR), la

⁴² Cronología de la OTAN. www.nato.org.

⁴³ Organización para la unidad ideológica del bloque soviético. www.nato.org.

⁴⁴ “Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte.

⁴⁵ Artículo 9 del Tratado del Atlántico Norte.

conveniencia de remodelar el Mando Aliado en Europa (ACE) y el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) (46).

Nace así el primer Cuartel General Multinacional Aliado de Nivel Político–Estratégico en Europa. El Consejo creó el 3 de mayo de 1951 dos organismos ministeriales, el Comité de Defensa y el Comité Económico y financiero, así como otros órganos permanentes como el Comité Militar (47). Se firma tanto el *status* de fuerzas como el *status* del personal civil de la OTAN. En el año 1952, se crea el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en el Atlántico (SACLANT). Grecia y Turquía se adhirieron a la alianza en ese mismo año y en diciembre los Estados miembro firman en París el Protocolo del Estatus de los Cuarteles Generales Multinacionales Militares. En el año 1955, la República Federal Alemana se adhiere mediante un complicado acuerdo, según el cual ésta no quedaba autorizada a producir armas químicas, biológicas o nucleares.

En su primera década, la OTAN fue más que nada una organización militar dominada por el poder bélico estadounidense, que proporcionaba una cobertura de seguridad para la recuperación de la política y de la economía europeas. La creación de los Cuarteles Generales de los Mandos Supremos Aliados proporcionaba a los países europeos una garantía del compromiso de Estados Unidos para evitar que otra potencia tomara posesión del viejo continente, como intentara Adolf Hitler en la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, la presencia de las fuerzas estadounidense en suelo europeo, y más acentuadamente en suelo alemán, garantizaba la recuperación económica de los países anfitriones, algo que no sólo era garantía de desarrollo, sino de estabilidad también.

El planeamiento militar y las actividades de la fuerza quedaron centralizadas bajo SACEUR. La tensión del momento aconsejó la creación inmediata de unas modestas fuerzas convencionales, mientras se elaboraba una doctrina de empleo al más alto nivel. La formulación inicial de la estrategia de la OTAN. se denominaba “Concepto Estratégico para la Defensa del Área del Atlántico Norte” (48), elaborado entre octubre de 1949 y abril de 1950, estableciendo una estrategia de operaciones a gran escala para la defensa territorial.

⁴⁶ ACE fue declarado operativo el 2 de abril de 1951, con la organización de SHAPE en Roquencourt, cerca de París.

⁴⁷ Oficina de Información y Prensa. Guía completa de la Cumbre de Washington. (Bruselas). p. 119.

⁴⁸ Oficina de Información y Prensa. Guía completa de la Cumbre de Washington. (Bruselas). p. 69.

Aparece en el año 1954 la concepción estratégica de “la espada y el escudo”. El “escudo” lo constituían las fuerzas convencionales desplazadas a lo largo del “telón de acero”, fuerzas cuya misión era sólo de moderar el primer impulso enemigo, mientras se preparaba la “espada”, la fuerza nuclear de represalia, para descargar el golpe definitivo. Esta doctrina basaba toda su credibilidad y eficacia en el poder nuclear norteamericano, concepción que perjudicó el desarrollo del potencial bélico convencional.

No obstante, el alcance soviético de la paridad en armamento nuclear con Occidente difundió entre los europeos el temor de que Estados Unidos no cumpliera con su compromiso. La década de 1960 se caracterizó en la OTAN por dos procesos consecuentes: la retirada de Francia, bajo la presidencia de Charles de Gaulle, de la Organización, aunque no de la alianza, en 1966; y la creciente influencia de las naciones más pequeñas, que buscaban en la OTAN tanto un instrumento de disuasión como de defensa. El caso francés ha sido objeto de múltiples interpretaciones y escritos que concuerdan en señalar que el motivo de las diferencias en política nuclear entre Francia y Estados Unidos no fue el único para que el general De Gaulle tomara esa decisión. Es importante señalar el caso francés porque su papel en la nueva estructura de mandos de la Alianza conserva las peculiaridades de su no pertenencia a la estructura militar integrada. La Francia de De Gaulle deseaba realizar una política exterior más independiente y autónoma con respecto a Estados Unidos, (hasta entonces había liderado ésta de forma global representando al mundo occidental) y desprenderse de ciertas restricciones que le imponía la OTAN. La retirada parcial de Francia de la Organización representó, no sólo su disconformidad con la política general seguida por la Alianza, sino un sentir casi general de sus miembros (49). Tras la salida de Francia de la estructura militar, la OTAN. tuvo vía libre para crear un nuevo y fundamental Comité; el Grupo de Planes Nucleares (50).

El 13 de diciembre de 1967 el Consejo del Atlántico Norte aprueba el Informe Harmel sobre los cometidos futuros de la Alianza. El Informe Harmel (51), que tardó un año en prepararse, presentó un futuro nuevo y revolucionario para la OTAN al llegar a la

49 El General Beaufre, señaló que no era el CAN el que controlaba la toma de decisiones en la Alianza, sino que era la estructura militar, y más en concreto los militares estadounidenses los que autónomamente presionaban al CAN y al Secretario General. “...es la situación la que ha colocado en la práctica toda la organización de defensa (de la OTAN) bajo el estrecho control del Estado Mayor norteamericano”. Instituto de Estudios Políticos. La OTAN y Europa. (Madrid). p. 42.

50 A pesar de que el GPN era un foro de consultas e información a los aliados sobre la estrategia nuclear a seguir, carecía de toda capacidad de decisión para el uso de este armamento en caso de conflictos. Fernando HERNÁNDEZ HOLGADO. Historia de la OTAN. (Madrid. Edición Catarata, 2000) p. 71.

conclusión de que la Alianza tenía dos misiones de idéntica importancia: la defensa y la distensión. De ese modo, el informe recomendaba que la Alianza mantuviera su misión tradicional asociada con la defensa y desarrollase a la vez un nuevo objetivo de “distensión”. Esto implicaba que los aliados, sin dejar de reconocer la amenaza contra la seguridad que seguían representado la URSS y el Pacto de Varsovia y la necesidad de la disuasión militar, también debían intentar fomentar unas relaciones más estables con ellos y abordar las cuestiones políticas fundamentales (52). Este cambio de estrategia de la Alianza fue el impulsor de todos los cambios posteriores al fin de la guerra fría y tuvo una importancia clave en el desarrollo del concepto de “flexibilidad”, que comenzaba a penetrar en el vocabulario de los altos funcionarios de la Alianza. Muchos de ellos siguen valorando la contribución de este informe hoy en día (53).

El Comité de Planes de Defensa adoptó la nueva estrategia de respuesta flexible de la OTAN y aprueba el establecimiento de la Fuerza Naval Permanente del Atlántico (STANAVFORLANT). Se comienzan a crear los Cuarteles Generales Multinacionales convencionales al servicio de la Alianza, sin todavía concretar la organización de los mismos, dado su escaso número. En marzo de 1969 es la Fuerza Naval Alistada del Mediterráneo (NAVOCFORMED) la que se organiza. Como se puede deducir de la nomenclatura oficial de los nuevos cuarteles generales, la Alianza busca controlar los espacios geoestratégicos interiores y adyacentes a su ámbito de actuación con estructuras de defensa colectiva de carácter componente (fuerzas navales, terrestres o aéreas) y con un claro enfoque regionalista, es decir, centrado en las posibles misiones en su área de interés. No obstante, la estructura militar convencional de la Alianza sigue en esta primera época supeditada al despliegue de los misiles balísticos intercontinentales nucleares norteamericanos y soviéticos, por lo que no se avanza mucho en el desarrollo de la misma, habida cuenta que el proceso de toma de decisiones para el empleo del armamento nuclear sigue residiendo en los Estados nucleares Declarados de la Alianza (Estados Unidos e Inglaterra) (54).

51 Su autor fue el belga Pierre Harmel, Ministro de Asuntos Exteriores en 1967, y que recibiría el Premio Atlántico 20 años más tarde.

52 En la actualidad la mayoría de los analistas consideran el Informe Harmel como uno de los primeros documentos que contribuyeron a ampliar la misión de la OTAN permitiendo así que la Alianza llegara a ser algo más que una organización militar y se convirtiera en una unión diplomática dotada también de misiones políticas.

53 “El informe Harmel, de 1967, singularizó la doble vía de la defensa y el diálogo (incluyendo el control de armamentos) como los dos pilares de la visión de Seguridad de la Alianza”. Conde, Javier. *Revista cidob d'afers internacionals*, 49, mayo 2000

54 Francia, al haberse retirado de la estructura militar en 1966, rechaza cualquier empleo de su poder nuclear en beneficio de la Alianza.

Hacia el fin de la guerra fría. De la “guerra de las galaxias” a la perestroika

Las décadas de los setenta y los ochenta pueden ser consideradas como las precursoras del cambio en el orden estratégico mundial. Nada hacía presagiar a principios de los años setenta, cuando la URSS comenzó una desenfundada carrera de armamentos para conseguir sus fuerzas nucleares de medio alcance (SS-20), que 20 años después su final se escribiría sobre los ladrillos de un caído muro alemán. El inicio de los años setenta había sido prometedor, pues la distensión se hizo patente en las relaciones entre los dos grandes bloques, a pesar del recelo de varios países europeos, que no se fiaban de las intenciones soviéticas.

En esta época entra en vigor el Tratado de No Proliferación Nuclear, firmado en julio de 1968, que refleja las intenciones políticas de distensión, al menos entre los Estados Declarados Nucleares (Estados Unidos, URSS, Gran Bretaña, Francia y China), iniciándose en Viena las negociaciones entre Estados Unidos y la URSS para limitar el número de cabezas nucleares estratégicas (SALT). Este paso es muy importante en el tema que nos ocupa, porque al negociarse una baja en el número de cabezas nucleares suele surgir el temor de que dicha distensión nuclear se vea “compensada” con un aumento significativo de fuerzas convencionales. De hecho, Estados Unidos anunciaron en diciembre de 1970 que no tenían intención de reducir el número de sus fuerzas convencionales destacadas en Europa Occidental a no ser que el Bloque del Este tomara una decisión paralela tanto en tiempo como en volumen de fuerzas de replugar.

En el año 1972, y fruto de las intensas negociaciones entre los bloques, moderadas por el que hasta el año 1971 fue secretario general de la OTAN, el italiano Manlio Brosio, los países integrantes de la Estructura Militar Integrada proponen estudiar la posibilidad de reducir el número de Fuerzas Convencionales (MBFR) ⁽⁵⁵⁾. A pesar de eso, los cuarteles generales aliados se siguen creando, siendo 1973 el año del nacimiento de la Fuerza Naval Permanente del Canal (STANAVFORCHAN).

La URSS, no obstante, seguía desarrollando sus capacidades nucleares estratégicas, algo que le permitía negociar con Estados Unidos en régimen de igualdad y que aumentaba la inquietud de los socios europeos de la OTAN. El Grupo de Planes Nucleares sigue insistiendo en el Tratado SALT como única vía de convertir la distensión en algo más que una mera intención política. Tras comprobar el crecimiento de los misiles

SS-20 soviéticos, la Alianza responde adoptando en 1979 la estrategia de la "doble decisión" (56). El proceso de "doble decisión" obligó a un amplio esfuerzo de modernización del dispositivo militar de la OTAN, orientándose a lograr con el armamento nuclear una equiparación de sus fuerzas con las del Pacto de Varsovia (57). La administración Reagan emprendió un importante proceso de modernización de su armamento nuclear lanzando el programa de Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI), que fue conocido como la "guerra de las galaxias".

La llegada en el año 1985 de Mijail Gorbachov al poder en la URSS, produce un cambio radical en la política de este país, iniciando un espectacular proceso de acercamiento en los foros de desarme, que culminó con la firma de diferentes acuerdos de reducción de los respectivos arsenales (58). También se contempló una reducción de armamento convencional en el teatro, algo que influiría posteriormente en el diseño de la Estructura de Fuerzas de la Alianza. En este clima de distensión, diversos factores influyeron directamente en el relanzamiento de la idea de lograr una defensa europea, obteniéndose como resultado un decidido impulso hacia la formación de la Unión Europea Occidental (UEO), como punto de partida de una personalidad europea de defensa. Sin embargo, a partir de la denominada Plataforma de La Haya, realizada en 1987, se decide poner un especial énfasis en el mantenimiento de la solidaridad y complementación entre la OTAN y la UEO.

Para la estructura militar de la Alianza, sin embargo, todos estos importantes cambios y logros conseguidos por el talante negociador de Gorbachov y por sus buenas relaciones con Occidente no fueron nada en comparación con los que surgirían al no ser capaz la URSS de digerir la *perestroika* y la *glásnost* del presidente soviético y ahogarse en su propio estancamiento. Como veremos en el punto siguiente, el despliegue estático de cuarteles generales regionales y el alistamiento de fuerzas convencionales y hasta nucleares a disposición de la OTAN en caso de agresión del bloque del Este no dejaba lugar a la improvisación, pero tampoco lo necesitaba, puesto que el enemigo era uno y

⁵⁵ MUTUAL BALANCED FORCES REDUCTION, Nota del Traductor.

⁵⁶ Este proceso supuso el despliegue en Europa de los sistemas de misiles con base en tierra Cruise y Pershing II norteamericanos, y paralelamente un esfuerzo en control de armamentos con vistas a evitar la necesidad de tal despliegue. Manual de la OTAN. (Bruselas). p. 412.

⁵⁷ Supone el despliegue en Europa de los sistemas de misiles con base en tierra Cruise y Pershing II norteamericanos, y, paralelamente, un esfuerzo en el control de armamentos para evitar la necesidad de tal despliegue.

⁵⁸ En 1981 se iniciaron en Ginebra las negociaciones sobre las fuerzas nucleares de alcance medio (INF). En 1982 se iniciaron en esta ciudad las negociaciones sobre reducción de armamento estratégico (START). Estas negociaciones se suspendieron en 1983 debido al inicio de despliegues de fuerzas INF en el Reino Unido. Estas reuniones se restablecieron en el año 1985.

conocido (59). El 6 de marzo de 1989, pocos meses antes de la caída del muro de Berlín, los Estados pertenecientes a la entonces Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa (CSCE) inician conversaciones oficiales entre los países de la Alianza y los del Pacto de Varsovia sobre fuerzas armadas convencionales en Europa. Poco se imaginaban los altos funcionarios de los entonces 23 países pertenecientes a las dos Alianzas que la progresión de las negociaciones se vería salpicada por acontecimientos que sacudieron el orden internacional pero que tuvieron una trascendencia cuyo alcance aún hoy no llegamos a vislumbrar.

Conclusiones sobre este primer periodo

La fundación de la OTAN en 1949 como estructura multinacional de defensa colectiva contra la amenaza del Este se caracterizó por una doble conveniencia entre los dos grandes socios de esta Alianza. Para Estados Unidos era una oportunidad única para controlar el teatro de operaciones europeo de la posguerra y evitar nuevas Alemanias en el futuro. Para Europa Occidental suponía conseguir la inestimable protección de los norteamericanos aún a costa de pequeñas cotas de soberanía (establecimiento de bases norteamericanas en países limítrofes con el bloque del Este).

Este escenario, aunque ventajoso para ambos bandos, no iba a estar exento de compromiso para el socio europeo, que comprometía un número de Unidades militares a disposición de la Alianza, aunque sin perder su dependencia orgánica del país miembro en cuestión. Así nació la Estructura Militar Integrada, con un número determinado de fuerzas convencionales y nucleares en manos de los distintos Estados miembro y una serie limitada y no conjunta de cuarteles generales aliados, localizada geográficamente.

Durante la guerra fría, las diversas estrategias de disuasión nuclear y de construcción de medidas de confianza entre los dos bloques se han ido sucediendo alternativamente, y hasta solapadas a veces, variando el concepto de empleo de la estructura militar integrada de la Alianza según variara la estrategia de disuasión, ya fuera ésta nuclear o convencional.

Al final de la guerra fría, las transformaciones sufridas por la estructura de fuerzas de la Alianza no habían sido casi apreciables, aunque se variasen los techos de armamento convencional en diversos acuerdos firmados entre los Estados miembros de la Alianza y

⁵⁹ De hecho, todas las publicaciones aliadas y nacionales de los Estados miembro se referían, y aún se refieren al enemigo soviético o proveniente del

la URSS/Pacto de Varsovia. Son los acontecimientos políticos sucedidos a partir de 1989 los que van a sacudir los cimientos de la concepción de las relaciones internacionales, del equilibrio de la bipolaridad y de las estructuras multinacionales de Defensa, acabando con una y provocando una crisis en la otra (OTAN), que le hace replantearse su futuro.

El fin de la guerra fría y la revolución en la Alianza Atlántica: reconciliación y ampliación contra eficacia

“Parece difícil preservar la convergencia de los intereses nacionales en todos y cada uno de los casos posibles y traducirlos en un interés sinérgico y compartido.

Félix Arteaga: “La OTAN en su medio siglo. Una Versión Española”.

(Asociación Atlántica Española, p.26)

Al lector de este trabajo le podrá extrañar el título del apartado que comienza ahora. Sin entrar en detalles de concepto sobre la eficacia de la Alianza, he de señalar que, en el caso que nos preocupa, el de la definición de la futura estructura militar de la Alianza tras la caída del muro de Berlín y el fin de la bipolaridad, se han vertido muchas críticas contra la Alianza acusándola de buscarse enemigos ficticios para justificar su supervivencia. En este ambiente político hostil hacia la continuación de una estructura de defensa colectiva en el teatro de operaciones centroeuropeo, la Alianza debía buscar un argumentario que echase por tierra tales acusaciones. Afortunadamente para la Alianza, la eterna teoría estratégica realista sobre las relaciones internacionales a veces se cumple en el momento oportuno, y no hizo falta buscar enemigos imaginarios, sino comprender lo que los autores realistas definen como “escenario de anarquía en el mundo de las relaciones internacionales”. Se pasó del escenario del enemigo convencional al de la amenaza asimétrica, como explicaremos posteriormente.

Los nuevos retos para la Alianza: la revolución en el concepto estratégico

Tras la firma del acuerdo sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) en 1990, entre la OTAN. y los antiguos adversarios del Pacto de Varsovia, y del acuerdo START I, entre Washington y Moscú, la Alianza decidió reducir significativamente el número de tropas desplegadas en el continente europeo (sobre todo la presencia de tropas estadounidenses).

La OTAN necesitaba realizar un debate interno donde plantearse su futuro, ya que si sus orígenes se basaban en la oposición al régimen de la URSS, su existencia podía no tener sentido al desaparecer ésta en el año 1991. La Alianza buscaba dar contenido a este vacío estratégico. Por todo ello, transforma su tarea como asociación de defensa colectiva occidental, para convertirse en una herramienta de seguridad compartida para Europa, corrigiendo de forma drástica su doctrina militar.

La función de la Estructura Militar Integrada es la de proporcionar una organización que se encargue de defender el territorio de los países miembros de las amenazas a su seguridad y estabilidad, tal y como reza el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte (60). La desaparición del bloque comunista hizo que la propia Alianza se planteara definir qué amenazas persistían a la seguridad y estabilidad de los Estados miembros y si la Estructura Militar Integrada proporcionaba una solución a los nuevos problemas que surgieran.

La complicidad de los Estados miembros, primeros interesados en seguir bajo el paraguas protector de Estados Unidos, no se hizo esperar. En muchas de las nuevas Directivas de Defensa Nacional renovadas a partir de 1993, la amenaza soviética es sustituido por los nuevos riesgos transnacionales para la seguridad nacional, regional e internacional:

“El escenario estratégico ha visto desaparecer la política de bloques que protagonizó la guerra fría y emerger la globalización y un nuevo marco en las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad, surgen otros como el terrorismo transnacional con disposición y capacidad de infligir daño indiscriminadamente. Disminuyen las guerras de tipo convencional, pero proliferan conflictos armados que, tanto por sus causas como por sus efectos, tienen implicaciones notables más allá del lugar en donde se producen. Hoy, además de un derecho básico y una necesidad de las personas y las sociedades, la seguridad

es un reto, y lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la defensa como uno de los medios necesarios para alcanzarla, junto a la defensa de los derechos humanos, la lucha por la erradicación de la pobreza y la cooperación al desarrollo, que también contribuyen a este fin” (61).

Este extracto de la Ley de Defensa Nacional Española no es sino un ejemplo de uno de los Estados miembros. En este texto se incluyen como amenazas a la seguridad el terrorismo internacional y los conflictos armados regionales con implicación más allá de su propio teatro de operaciones, sino olvidar a los llamados “riesgos y amenazas tradicionales”. A estos riesgos habría que añadir los derivados del desequilibrio demográfico, económico y político de la llamada inmigración ilegal a gran escala, tanto en los países origen como en los de destino de los inmigrantes.

Para no limitar el cambio estratégico a nuestra nación, expongo a continuación los parámetros de las nuevas leyes de seguridad y defensa de los tres países más importantes de Europa Occidental: Francia, Gran Bretaña y Alemania, junto a las finales de los Estados Unidos de América como país de referencia para la Alianza Atlántica.

FRANCIA

Las perspectivas relativas a las nuevas amenazas a la paz y seguridad desde el punto de vista francés figuran en el *Libro Blanco de Defensa*, publicado en el año 1994, el cuál ofrece un análisis siempre actual de la evolución internacional de los riesgos y las amenazas, de los objetivos de la política de defensa, de la estrategia general militar adoptada por Francia y de las relaciones entre la Defensa y la Sociedad.

La reforma de la defensa, iniciada en 1996, sobre las bases definidas en este sentido, se ha construido en torno al modelo del ejército 2015. La reforma se ha llevado a cabo en dos etapas: la primera, marcada por la ley de programación militar 1997-2002, con la puesta en marcha de la profesionalización del ejército, que puso fin al servicio militar obligatorio desde finales del 2002 y por otro lado por la ley de programación militar 2003-2008, con la recuperación de los créditos, la búsqueda de la profesionalización de las fuerzas armadas, cuyo número de efectivos se ha fijado en 446.653 para el año 2008 y la

⁶⁰ Ver Nota 4.

⁶¹ LEY ORGÁNICA 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

modernización de los equipos. El objetivo es el de alcanzar el modelo de ejército 2015, tal y como ha sido actualizado en la ley de programación militar 2003-2008.

En este nuevo contexto en el que la *distinción entre seguridad interior y seguridad exterior tiende a desdibujarse*, Francia organiza su estrategia de Defensa en torno a cuatro pilares:

- La disuasión nuclear como garantía de supervivencia de la nación frente a una amenaza de sus intereses vitales.
- La prevención en la lucha *contra el terrorismo y la proliferación de las armas*.
- La protección de las poblaciones, de las instituciones, de los territorios, de los valores culturales esenciales, de las principales *actividades económicas*.
- La proyección-acción, basada en el uso *de la fuerza militar al exterior de las fronteras nacionales*.

Como podemos advertir en este *Libro Blanco de la Defensa*, Francia combina su estrategia de disuasión nuclear, postura nacionalista que le mantiene alejado de la Estructura Militar Integrada, al menos a juicio del autor de este trabajo, con la protección ante las nuevas amenazas a la seguridad, lo que le hace concluir en la proyección-acción, el empleo de sus fuerzas más allá de sus fronteras, y sin especificar contra qué amenaza. Al final, los franceses participan activamente en la Estructura de Mandos de la Alianza (cuarteles generales conjuntos en operaciones) y en la Estructura de Fuerzas, en este segundo caso siempre bajo mando francés.

GRAN BRETAÑA

En la Revisión Estratégica de la Defensa que el secretario de Estado de Defensa británico presentó ante el Parlamento en julio de 1998, por encargo de Su Majestad la Reina (62), se admite que el final de la guerra fría ha transformado el ambiente de seguridad y que el mundo, que ya no vive bajo la sombra de una nueva guerra mundial, ha globalizado las misiones de seguridad bajo del paraguas de organizaciones multinacionales tales como Naciones Unidas. Concuerdan los británicos con el resto de europeos occidentales en que esta ausencia de amenaza tradicional permite una reducción en el número de fuerzas,

⁶² Esta revisión se amplió en un capítulo dedicado exclusivamente al terrorismo tras los atentados del 11-S en los Estados Unidos.

proceso que marcha paralelo al aumento de los retos para la seguridad nacional, regional e internacional y al esfuerzo por crear una iniciativa europea de seguridad y defensa. Entre los retos citados por los británicos se encuentran el ya clásico del *terrorismo* en Irlanda del Norte, los *conflictos étnicos y religiosos*, las *presiones medioambientales y demográficas*, la competencia por unos cada vez más escasos recursos, las drogas, el *terrorismo internacional* y el *crimen organizado*.

ALEMANIA

El caso alemán es importante de destacar. Alemania no solamente hay tenido que vivir de cerca la caída del sistema comunista tras albergar la simbólica del muro de Berlín, sino que se ha visto obligada a acelerar un proceso de unificación tan deseado como complicado en su territorio, al acelerarse de manera superlativa la desintegración de la antigua República Democrática de Alemania y el deseo de un país dividido de volver a ser el de “casi siempre”.

Todos estos hechos se han visto plasmados en el nuevo concepto estratégico alemán. Alemania se ha convertido en un actor poderoso mediante la sumisión voluntaria de su poder individual a otras organizaciones multinacionales, siguiendo la tradición de limitaciones impuestas tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial. Esto ha provocado que *sus intereses nacionales se intenten reflejar disimulados entre los generales de la Unión Europea y de la propia Alianza Atlántica*. Esto le ha supuesto una exposición a una serie de riesgos que a menudo comparten involuntariamente otros países del entorno europeo o aliado, pero al mismo tiempo le ha involucrado mucho en el desarrollo de estas estructuras multinacionales de seguridad. Los alemanes tienen tres grandes intereses de seguridad: la coordinación con Occidente, principalmente a través de la Alianza y de la Unión Europea, y una alianza continua con Estados Unidos; preservar la estabilidad en Europa; por último, prevenir conflictos fuera del entorno europeo que puedan durar lo suficiente como para implicar a los países europeos. La Constitución alemana estipula que el papel de la Bundeswehr debe limitarse a la defensa del país, si bien afirma que Alemania está subordinada a los objetivos e intereses de la Alianza Atlántica.

ESTADOS UNIDOS

Estos nuevos retos para la seguridad de los países de Europa Occidental eran compartidos por los Estados Unidos de América. El punto de partida de los documentos de “seguridad nacional” de Estados Unidos es el mismo. Los peligros detectados son (63):

1. Conflictos étnicos.
2. Estados *rogue* (gamberros).
3. Proliferación de armas de destrucción masiva.
4. Degradación medioambiental a gran escala.
5. Crecimiento rápido de población.

Y los riesgos:

1. Expansión de armas de destrucción masiva.
2. Extremismos violentos.
3. Nacionalismos militantes.
4. Conflictos étnicos y religiosos.

También admiten que hay riesgos no inmediatos y de naturaleza no militar como los fenómenos transnacionales como el terrorismo, el tráfico de narcóticos, la degradación medioambiental, la reducción de recursos naturales, el crecimiento de población y los flujos de refugiados. Todos ellos son riesgos no concentrados sino que se derivan de varios frentes al mismo tiempo. La estrategia norteamericana para afrontar tales riesgos, se fundamenta en tres componentes:

1. Mantenimiento de unas capacidades de defensa y la promoción de medidas de cooperativas de seguridad.
2. Apertura de los mercados y estimulación del crecimiento económico global.

Al coincidir los distintos Estados miembros de la Alianza en los nuevos retos de seguridad, llegaba el momento de idear una estrategia común para protegerse de las amenazas de conllevan esos retos. En la Cumbre de Londres, de 1990, se sustituye el

⁶³ Conferencia Internacional “La Seguridad Europea en el Siglo XXI”. Nuria Fernández (Universidad de Barcelona, 7 de noviembre de 2001).

principio de "defensa adelantada" por el concepto de "presencia adelantada". Esta nueva doctrina se concreta finalmente en el año 1991, en Roma, donde se definieron, dentro del Nuevo Concepto Estratégico las misiones de paz y el control de crisis, como las operaciones más viables para aplicar en el futuro. Este nuevo concepto estratégico revoluciona el concepto de fuerzas a disposición de la Alianza, ya que exige que tales fuerzas sean flexibles, adaptables a cada una de las múltiples misiones de la Alianza y con capacidad de despliegue más allá del territorio de la misma. Además, revoluciona el carácter cerrado de cualquier organización de defensa transformándolo en un carácter abierto, conciliador y propenso a la ampliación, con la mira puesta sobre todo en los antiguos Estados del bloque del Este.

El camino a la ampliación: nuevas fuerzas a disposición de la Alianza

Junto con la profunda reforma de sus estructuras, la Alianza ha abierto una nueva e importante dimensión de cooperación con sus antiguos adversarios de Europa Central y Oriental, para asegurar una paz duradera en este continente (64).

Para apoyar las reformas en Europa Central y Oriental y ayudar con cooperación política, militar, económica y científica se creó el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) (65), cuya reunión inaugural fue el 20 de diciembre de 1991, con la participación de los ministros de Asuntos Exteriores o de los representantes de los países de la OTAN. y de seis países de Europa Central y Oriental, así como de los tres países Bálticos.

El objetivo del CCAN es "facilitar la cooperación a todos los niveles en temas de seguridad y afines entre los países participantes y supervisar el establecimiento de vínculos institucionales más estrechos y relaciones informales" (66). En el año 1993 eran 22 los socios de cooperación que participaban en el CCAN.

Las actividades de cooperación abordadas por el CCAN se basan en los temas siguientes: política y seguridad, mantenimiento de la paz, conceptos relativos al control de armamentos y el desarme, cuestiones militares y relativas a la planificación de la defensa, concepción democrática de las relaciones entre civiles y militares, reconversión de las

⁶⁴ La declaración de Londres de 1990, sobre una "Alianza del Atlántico Norte renovada" proponía medidas concretas para desarrollar la cooperación con los países de Europa central y oriental y el establecimiento de vínculos diplomáticos entre estos países y la OTAN. Se aprobó en noviembre de 1990, el estatuto de miembros asociados a los parlamentarios de la URSS, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia.

⁶⁵ El CCAN se transformó en el actual Consejo de Cooperación Euroatlántico (CAEA) el 30 de mayo de 1997.

industrias de defensa, gastos y presupuestos de defensa, cooperación científica y problemas medioambientales relacionados con la defensa, difusión de información sobre la OTAN. en los países socios de cooperación, consultas sobre planificación de políticas, gestión cívico-militar del tráfico aéreo, etc.

En la Cumbre de Bruselas de 1994 se afirmó el compromiso del mantenimiento de un vínculo trasatlántico fuerte entre América del Norte y una Europa que busca construir una política exterior y de seguridad común y hacerse cargo de una parcela de responsabilidad mayor en materia de defensa. Se anuncia el apoyo al concepto de Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (FOCC) ⁽⁶⁷⁾, concepto que será clave a la hora de confeccionar la nueva estructura militar de la Organización.

También en la Cumbre de Bruselas se hizo pública la iniciativa de Asociación para la Paz (APP), ratificada en la reunión de Estambul de junio de 1994. La APP es una iniciativa de la OTAN. dirigida a potenciar la confianza y los esfuerzos de cooperación para reforzar la seguridad. Constituye el marco en el que la OTAN. y los países socios participantes llevan a cabo actividades concretas de cooperación para la realización de estos objetivos ⁽⁶⁸⁾. La OTAN. celebra consultas con cualquier participante activo de la Asociación si éste percibe alguna amenaza directa dirigida contra su integridad, independencia política o seguridad.

La participación activa en la APP es vista como muy importante para el proceso de la ampliación de la Organización. En la actualidad son 27 los socios de la APP. Al firmar cada Estado el documento marco de la APP debe asimismo someter a la OTAN. un documento de presentación en el que indica la importancia, el ritmo y el nivel de su participación en las actividades de cooperación con la OTAN, (actividades de planificación, ejercicios, recursos militares o de otro tipo a disposición de la APP, etc.).

En la Cumbre de Bruselas, en diciembre de 1997, se concretó la firma de los protocolos de adhesión, en que formalmente Polonia, Hungría y la República Checa pasaban a integrar la OTAN, iniciando, a partir de enero de 1998, su participación -aunque sin

⁶⁶ Los once Estados sucesores de la Unión Soviética que hoy forman la Comunidad de Estado Independientes (CEI) se integraron en este proceso en marzo de 1992 y Georgia y Albania lo hicieron en abril y junio de 1992, respectivamente.

⁶⁷ Concepto CJTF, en sus siglas en inglés, concebida especialmente, aunque no exclusivamente, para misiones de ayuda humanitaria y mantenimiento de la paz. Permite a la OTAN constituir con rapidez fuerzas desplegables con dispositivos de mando y control apropiados.

⁶⁸ Fueron invitados a integrarse en esta Asociación todos los Estados que participaban en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y otros países capaces de participar en este programa y deseaban hacerlo así como los componentes de la OTAN.

derecho a voto- en todos los foros de decisión de la Alianza Atlántica, tanto política como militar. Este hecho fue el primer paso de una mayor ampliación que incluyó a países como Eslovenia, Rumania, Bulgaria o las Repúblicas Bálticas en el segundo milenio.

Un aspecto fundamental de este proceso integrador y generalmente desconocido, son los altos costos que demandará, tanto a la OTAN, en el sentido de la ampliación de sus sistemas de mando y control, las comunicaciones y su defensa aérea, como también a los nuevos miembros, la especialización del personal especialmente militar, en idiomas, mentalidad, procedimientos y doctrina de la Alianza.

La Alianza y Rusia llevan varios años buscando desarrollar unas ambiciosas relaciones de cooperación dentro y fuera de la APP (69). Ambos han acordado compartir información y colaborar sobre cuestiones relativas a asuntos de política y seguridad y de mantenimiento de la paz. Este proceso que busca aumentar la confianza mutua, la sinceridad y la cooperación ha tenido su última y más importante expresión con la firma el 27 de mayo de 1997 en París del Acta Fundacional de las nuevas relaciones entre la Alianza y Rusia (70).

Se crea un Consejo Conjunto permanente, ubicado en la propia sede de la OTAN, y destinado a ser el “principal foro de consulta entre la OTAN y Rusia en caso de crisis”. Este consejo se crea con la intención de desempeñar un papel activo en relación con las cuestiones del desarme nuclear y convencional y en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Sin embargo, han aparecido voces críticas que se preguntan si el Consejo OTAN-Rusia se convertirá en un organismo que “en toda ocasión que ponga en peligro la paz y estabilidad” sobrepase al Consejo del Atlántico Norte, que durante muchos años ha sido el órgano consultivo y de toma de decisiones, y sobre el que tenga Rusia el derecho de veto. Las dos preocupaciones principales de Rusia ante la ampliación de la OTAN son quedar marginada del mercado industrial y militar en una región donde hasta 1990 tenía casi el monopolio exclusivo y la instalación de arsenales de la OTAN en sus fronteras occidentales.

Los cambios en la organización: de la Estructura Militar Integrada a la Estructura de Mandos y Fuerzas

⁶⁹ En junio de 1994, Rusia ingresó en la Asociación para la Paz.

⁷⁰ Según el analista francés François de Rose, el Acta Fundacional entre la OTAN y Rusia es un acuerdo diplomático en el que se han conjugado varias tendencias: la preocupación de Rusia de que se reconozca su rango de gran potencia europea; la de los candidatos al ingreso en la OTAN que buscan protección frente a un eventual retorno del imperialismo ruso y la de los países occidentales que quieren asegurar la estabilidad de Europa.

En la Cumbre de Roma se adoptó un nuevo Concepto Estratégico donde se afirmaba la voluntad de que la seguridad se basaba en el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de una capacidad de defensa colectiva. Este Concepto que entendía que la cooperación con los nuevos socios de Europa Central y Oriental era un pilar básico de la estrategia de la Alianza. Se abandonó la dependencia de las fuerzas nucleares y se iniciaron estudios para producir cambios en las fuerzas integradas de la Organización, para reducir de forma importante el tamaño y grado de alerta de sus Fuerzas Armadas, mejorar en su movilidad, flexibilidad y capacidad de adaptación a los diferentes tipos de misiones y empleando fundamentalmente formaciones multinacionales. Se promovió el desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) para intentar dar mayor protagonismo a los países europeos en este campo.

La Nueva Estructura Militar se llevó a cabo fundamentalmente para poder dar respuesta a diferentes factores que aparecieron tras el Concepto Estratégico de 1991. La reducción de las fuerzas de la Alianza, iniciada tras la Declaración de Londres (1999), y tras el Concepto Estratégico de 1991, se desarrolló tras el Estudio a Largo Plazo (LTS) que inició el Comité Militar, influenciado fundamentalmente por las nuevas tareas de la Alianza. Las premisas para esta adaptación estribaban en alcanzar tres objetivos: garantizar la efectividad militar de la Alianza, preservar el vínculo transatlántico y desarrollar la IESD en el seno de la OTAN. De esta forma, se presentó la propuesta del Comité Militar el 2 de diciembre de 1997, en la que se reducían los cuarteles generales de 65 a 20, sólo habría dos mandos estratégicos, uno en Europa y otro en el Atlántico, cada uno con dos y tres mandos regionales respectivamente. Esta estructura permitiría involucrar más a los países socios, facilitar la integración de los futuros miembros y adaptarse rápidamente y de forma flexible a las nuevas misiones.

La reorganización de las fuerzas de la OTAN afectó a la disponibilidad y al grado de alerta de las mismas, aunque con la mira en que éstas continuaran adaptándose de la anterior defensa avanzada a la actual versatilidad, la flexibilidad y la despleabilidad. Estas condiciones incluyen capacidades para abordar los riesgos que plantean las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento.

La multinacionalidad fue un factor importante en la reorganización de las estructuras aliadas. Se incrementó la posibilidad de que todos los aliados se repartieran las tareas de seguridad compartida, y se incrementó asimismo el número de unidades a disposición de la Alianza (aquí la ampliación ha tenido un papel fundamental, ya que ha evitado

saturación en algunas de las viejas naciones aliadas), garantizándose la interoperatividad, interacción y capacidad de refuerzo. Esta adaptación a la multinacionalidad tuvo una repercusión muy importante en la Estructura Militar Integrada. A partir de este momento, la estructura siguió manteniendo la multinacionalidad, aunque de manera más acusada, y abierta a los nuevos miembros de la Alianza, y se adaptó a las nuevas misiones que le confería su nueva definición como estructura multinacional de seguridad, abierta a muchas más misiones-tipo y con un área de responsabilidad global en vez de regional. Entre los hitos más importantes de esta adaptación cabe destacar los siguientes:

1. Implementación del FOCC.
2. Conseguir unas fuerzas más pequeñas y flexibles, y, lo que es más importante, desplegadas.
3. Contribuir al desarrollo de la Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa.
4. Colaboración de los países de la APP, e incluso participación de los mismos en algunas operaciones de mantenimiento de la paz, con fuerzas certificadas por la Alianza (71).

La Estructura de Mando Integrada está formada por fuerzas que los Estados miembros de la OTAN participantes de la misma ponen a disposición, con un conjunto de condiciones previas acordadas de antemano. Antes de la reorganización, estas fuerzas se dividían en tres grupos:

1. Fuerzas de Reacción Inmediata Rápida.
2. Fuerzas Principales de Defensa.
3. Fuerzas de Refuerzo.

Las Fuerzas de Reacción Inmediata Rápida (72) estaban integradas por fuerzas de los tres ejércitos distribuidas entre el Atlántico, el Mediterráneo y el canal de Panamá. Las Fuerzas Principales de Defensa (73) se componían de unidades de los tres Ejércitos de los Estados miembros de la Estructura Militar Integrada, que podían estar activados o en

⁷¹ La certificación la consiguen las Unidades tras un proceso de adaptación monitorizado desde SHAPE.

⁷² Immediate Rapid Reaction Forces (IRRF).

situación de movilizables, con misiones de disuasión y defensa a corto plazo, con distintos niveles de alistamiento. A finales de los años noventa existían en esta subestructura cuatro Cuerpos de Ejército multinacionales asentados en Europa. Las fuerzas de refuerzo, integradas por unidades con distintos niveles de alerta, se hallaban a disposición para reforzar a las anteriores dependiendo del nivel de ambición de la Alianza para la misión que hubiera que acometerse.

Cuando se asignan fuerzas a la Alianza Atlántica, los países miembros indican si ésta tiene mando operativo (74) o control operativo (75). En general, la mayor parte de las fuerzas aliadas permanece bajo mando nacional hasta que son asignadas a la OTAN para una determinada misión.

Los aliados estaban realizando un esfuerzo concertado para potenciar sus capacidades de defensa y garantizar que la OTAN pudiera enviar fuerzas capaces de desplegar más allá de la zona de responsabilidad aliada, manteniendo sus capacidades en un período determinado de tiempo en el teatro de operaciones que se considere, garantizando la multinacionalidad de las mismas, y adaptando las características y las misiones de sus unidades dependiendo de los cambios que la situación exija. Las fuerzas de la OTAN deben ser, así, capaces de reforzar las actuaciones políticas y de contribuir a la gestión de las crisis y a su resolución pacífica. Pero nos encontrábamos aún con un enfoque claramente regional del despliegue de la Estructura de Mandos de la Alianza. A pesar de la reducción de Cuarteles Generales, la adscripción de los que quedaban al área de responsabilidad aliado no solucionaba el tema de la versatilidad en cuanto a las capacidades de transporte estratégico, el nivel de alistamiento tanto de cuarteles generales como de unidades de la fuerza, y la capacidad de adaptación de las mismas unidades a cualquier tipo de teatro de operaciones.

Los ataques terroristas de septiembre de 2001 contra Estados Unidos hicieron replantearse a los aliados la necesidad de aumentar las capacidades militares de la Alianza, por lo que se buscó una potenciación de las mismas, sobre todo en todo aquello relacionado con la defensa contra el terrorismo. En el siguiente apartado veremos como la Alianza ha sabido al final adaptar tanto su Estructura de Mandos como la de Fuerzas a las exigencias que ella misma se había impuesto tras las Cumbres de Londres y Bruselas a

⁷³ Main Defense Forces (MDF).

⁷⁴ El mando aliado podría asignar nuevas misiones a las fuerzas bajo su autoridad sin autorización previa de las naciones.

⁷⁵ Las unidades llegan con las misiones ya asignadas, para asignarles una nueva misión se requiere la aprobación nacional.

principios de la década de los noventa. Tras los primeros problemas de falta de eficacia, debidos a las múltiples vicisitudes políticas internacionales de finales de siglo y a las previsibles consecuencias de la ampliación, pasamos a una última etapa en búsqueda de la funcionalidad y la eficacia.

La alianza del nuevo siglo: una estructura de mandos funcional.

Perspectivas de futuro

Junto con las transformaciones detalladas en el apartado anterior, la iniciativa de capacidades para la defensa acordada por los países aliados en la Cumbre de Praga de 1999 supuso un punto de reflexión sobre la última reestructuración del año 1997. En el nivel político, se trataron de definir las misiones de las fuerzas militares de la Alianza para posteriormente decidir las capacidades militares imprescindibles. En este apartado veremos el nivel de ambición de la Alianza ante los retos del nuevo milenio, cómo éste se ha visto reflejado en la hasta ahora última remodelación de las Estructuras de Mandos y de Fuerzas de la Alianza, y qué nuevas características y retos para el futuro afronta, principalmente, la primera de ellas.

*Las nuevas misiones de la Alianza para el nuevo milenio
y la Estructura para las mismas*

Las tres misiones fundamentales de la OTAN son la defensa colectiva del artículo 5, la respuesta a operaciones de respuesta de crisis (no artículo 5) y las actividades de consultas y cooperación. De estas misiones se derivan una serie de capacidades esenciales que han de poseer las fuerzas, que son:

- La capacidad de alistar fuerzas en el tiempo necesario.
- Buen Sistema de Inteligencia.
- Capacidad de despliegue y movilidad.
- Capacidad de combate.
- Capacidades de Mando, Control, Telecomunicaciones e Información (C4I).
- Capacidades logísticas.

Estados Unidos promovieron posteriormente lo que se conoció como la Iniciativa de Capacidades para la Defensa, para tratar de salvar el desequilibrio existente entre su

contribución a las estructuras aliadas y la de los países europeos. En la Cumbre de la Unión Europea de Helsinki de diciembre de 1999, la citada Organización asumió un nuevo protagonismo en seguridad y defensa, implementando el llamado “objetivo global”, que le debía permitir en el año 2003 desplegar y mantener operativa por el período de 12 meses una Fuerza de Reacción Rápida de 60.000 efectivos. La OTAN ya había apoyado esta iniciativa en su cumbre de Washington en abril del mismo año. A partir de las decisiones tomadas en Helsinki, la OTAN inició una serie de consultas sobre colaboración mutua con la Unión Europea que culminaron en la declaración conjunta de diciembre de 2002, que continua hasta la actualidad con diversos acuerdos sobre acción coordinada entre ambas organizaciones.

Los países aliados, en su Iniciativa sobre Capacidades de Defensa, vieron que era urgente adaptarse y modernizarse ante el nuevo tipo de amenazas asimétricas y posibles conflictos de baja intensidad que pueden ocurrir en el teatro global, que es el que interesa en el nuevo siglo.

En la Cumbre de Praga de 2002, se acordó un reforzamiento de las capacidades militares de la OTAN, basada en tres pilares fundamentales:

- *El Compromiso de Capacidades de Praga.* Cada aliado se comprometía a realizar mejoras en sus capacidades militares fundamentales con plazos concretos, siendo las más importantes el transporte estratégico por mar y aire, el abastecimiento en vuelo, las unidades desplegadas de apoyo y servicio al combate, inteligencia, proyectiles inteligentes y capacidades Nucleares, Biológicas y Químicas.
- *La Fuerza de Respuesta de la OTAN.* Compuesta por elementos de los tres Ejércitos, podrá llevar a cabo toda la gama de misiones que impone el nivel de ambición de la Alianza (76). Esta fuerza, integrada en la Estructura de Fuerzas de la Alianza, integra a diversos agrupamientos y está preparada para actuar en cualquier lugar del globo con un alistamiento de 5 a 30 días y una autonomía logística de otros 30 días.
- *La Nueva Estructura de Mandos de la OTAN.* Esta Estructura de Mando, aprobada asimismo en la Cumbre de Praga de 2002, era mejor, más eficiente y desplegable, algo que hasta ahora sólo ocurría con los Cuarteles Generales de la Estructura de Fuerzas.

⁷⁶ El nivel de ambición viene definido en la Guía Ministerial de la Alianza Atlántica, de junio de 2003, y está definida por la capacidad de llevar a cabo hasta 2 o 3 esfuerzos simultáneos de operaciones conjuntas no Artículo 5 de nivel Cuerpo de Ejército, o una Operación Conjunta Principal plus (MJO+), de hasta tres Cuerpos de Ejército, manteniendo garantizada la capacidad para operaciones del Artículo 5.

A partir de junio de 2003, en el que se aprobó la Guía Ministerial de la OTAN, la Estructura de Mando quedaba dividida en dos mandos estratégicos, uno operativo y otro funcional, en el que quedaba reflejado el interés por disponer de cuarteles generales capaces de ejercer el mando y control de fuerzas de menor tamaño y mayor flexibilidad y capacidad de despliegue, para así poder hacer frente a las nuevas y variadísimas misiones de la Alianza. Los Cuarteles Generales volvieron a reducirse de 20 a 11. El Mando Aliado de Transformación ACT (*Allied Command of Transformation*), supervisa la actualización permanente de las capacidades de la Alianza y promueve la interoperatividad de sus fuerzas. Su mando supremo es asimismo el mando conjunto de las fuerzas de Estados Unidos y se encarga, bajo su “gorra” aliada, de promover todos los cambios doctrinales para el empleo de la Fuerza de Respuesta OTAN, de la que ya he hablado en el punto anterior. El Mando Aliado Operativo (ACO), engloba a los Cuarteles Generales Conjuntos del Brunssum y Nápoles, cada uno con un Cuartel General de cada mando componente (terrestre, naval y aéreo), mas el Cuartel General Conjunto de Lisboa. Estos Cuarteles Generales pierden su regionalidad (ya no se circunscriben al norte o al sur de Europa, sino que se globalizan) y su estaticidad (cuando acaben su período de adaptación, serán capaces de desplegar en el teatro de operaciones que se determine dentro de unos plazos de tiempo que dependerán del tipo de operación y misión a desempeñar).

Como hemos visto, desde la Guía Ministerial de la Alianza de junio de 2003, la Estructura de Mando de la Alianza ha sufrido su “penúltima” transformación, en la que lo geográfico ha dejado paso a lo “funcional”. La globalización y la asimetría de las amenazas están sustituyendo a los anteriores conflictos convencionales regionales, caracterizados por la masa y la guerra de desgaste. Los avances en la tecnología militar, las armas de precisión casi quirúrgica y los conflictos de baja intensidad caracterizados por acciones terroristas o guerrilleras en entornos predominantemente urbanos, la retransmisión por los medios de comunicación de las bajas producidas casi en el mismo instante en que suceden, la “guerra de la información” y otros muchos cambios nos han hecho testigos de la importancia de la transformación de la OTAN para hacer frente a las nuevas amenazas. Y esa transformación es flexible e irá en función de las necesidades políticas, estratégicas, económicas y sociales que se den en cada caso. Ésta es la funcionalidad de la Alianza.

Perspectivas de futuro

Aunque no es tema de este artículo, la aplicación de los conceptos de FOCC-CJTF y Fuerza de Reacción o Respuesta de la Alianza (NRF) están costando una serie de esfuerzos a los Estados miembro, algunos de los cuales luchan contra su propia opinión pública para hacer frente a los compromisos adquiridos en la Iniciativa de Capacidades para la Defensa, caso de Estados Unidos o el Compromiso de Capacidades de Praga, caso del resto de los Aliados. La ampliación de la OTAN, con un episodio reciente de incorporación de países como los Estados Bálticos, Bulgaria, Eslovenia o Rumania, frena a veces los plazos requeridos por los compromisos anteriormente mencionados.

La interoperabilidad requerida por los diversos documentos del ACT llevará un tiempo en lograrse. La Nueva Estructura de Mandos de la Alianza se está adaptando a la máxima celeridad a los nuevos desafíos. Algunos de estos desafíos son los siguientes:

- Adaptación de normas operativas y procedimientos propios de un Cuartel General Estático a uno desplegable.
- Al poder ser desplegados, las misiones de estos cuarteles generales han de estar bien diferenciadas de aquellos Cuarteles Generales de la Estructura de Fuerzas de la Alianza, que están a disposición de la misma pero bajo mando nacional hasta que son alistados para una misión.
- Los intereses políticos o estratégicos de la Alianza para una posible operación determinada pueden no coincidir con aquellos de los Estados miembros en un principio. Como las decisiones en el seno de la OTAN han de ser adoptadas por consenso, el tiempo de preparación, planeamiento, ejecución y conducción de una operación puede verse suspendido en más de una ocasión, lo que resta credibilidad a las nuevas capacidades de la Alianza, sobre todo en términos de oportunidad de intervención.
- El creciente interés hacia las operaciones de mantenimiento de la paz y hacia las de ayuda humanitaria, y la tendencia política occidental hacia las intervenciones militares de coste cero, sin bajas, hace olvidar a veces que las capacidades artículo 5 han de seguir manteniéndose.
- El problema de la transparencia de las distintas contribuciones de inversión nacionales para la preparación de fuerzas y cuarteles generales a disposición transitoria o permanente de la Alianza sigue latente. Los Estados quieren decidir dónde enviar a las fuerzas que tanto dinero les ha costado preparar para su certificación como fuerzas a

disposición de la OTAN, para rentabilizar políticamente su inversión. Este tipo de decisiones unilaterales entorpecen las preparaciones de las fuerzas OTAN y restan credibilidad internacional a sus capacidades. Se demuestra que se tienen, pero no se quieren enviar todas si no produce beneficios políticos a la nación contribuyente. A finales de 2005, con motivo del terremoto en Pakistán, se produjeron tensiones en el seno de la Alianza a la hora de decidir qué enviar, cuándo y con qué misión.

Aunque estos son sólo algunos de los desafíos que la Estructura de Mandos de la Alianza tiene enfrente, cierto es que se están haciendo esfuerzos ímprobos para acometer la transformación con la mayor flexibilidad y altura de miras posibles, involucrando no sólo a los Estados miembros, sino a aquellos Estados adscritos a los programas de cooperación con la Alianza (⁷⁷). La consecución en un futuro próximo de las Capacidades Europeas de Helsinki por parte de la Unión Europea permitirá también rebajar algunas de las fricciones al repartir las responsabilidades de seguridad de manera más racional entre las dos organizaciones internacionales.

El futuro es tan incierto como lo es la “niebla de la guerra” de Carl Von Clausewitz. Pero, como otro Basil Liddle Hart también dijo a la hora de explicar su “aproximación indirecta”, cada operación sólo tiene una posible maniobra, pero llena de alternativas. Seamos flexibles como el estratega británico, y algo filósofos como el prusiano Von Clausewitz, y dejemos que el consenso aliado evolucione tanto como lo hace la situación internacional y que la Estructura de Mandos de la Alianza siga mezclando esas dos salsas fundamentales, la continuidad del compromiso y la capacidad de adaptación al cambio.

TURQUÍA Y ESTADOS UNIDOS: UNA ALIANZA ACCIDENTADA

⁷⁷ Asociación para la Paz (PfP), Diálogo Mediterráneo (MD), Iniciativa de Estambul (ICI), Tratados con Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, etc.

Carmen Rodríguez López

Doctora e investigadora

del Taller de Estudios Internacionales del Mediterráneo

de la Universidad Autónoma.

Los comienzos

Tras la Primera Guerra Mundial se produjo en los restos del Imperio Otomano una guerra conocida en Turquía como la guerra de independencia. En ella se trasladó el poder central de Estambul (residencia del sultán) a Ankara, donde recayó en las manos de los grupos de resistencia que se crearon contra la ocupación de franceses, italianos, griegos e ingleses. Estos grupos de resistencia contaron con el liderazgo de militares otomanos sublevados y con el apoyo de los parlamentarios que dejaron Estambul tras la desintegración forzada del Parlamento otomano que siguió a la ocupación de esta ciudad por las potencias extranjeras, en 1920.

Mustafa Kemal, llamado posteriormente, Atatürk, que significa el padre de los turcos, se convertiría en el líder de esta guerra de la independencia, ocupando posteriormente el cargo de presidente de la República de la recién formada Turquía desde 1923 hasta su muerte en 1938. Ya durante la guerra de la independencia Mustafa Kemal buscaría el apoyo estadounidense durante el conflicto. Las relaciones con Estados Unidos después de que se fundara el actual Estado de Turquía tal y como se le reconoce en la actualidad, surgido tras las largas negociaciones diplomáticas que concluyeron en el Tratado de Lausana, no fueron muy intensas. Ello se debió de manera significativa a la existencia de importantes roces por la cuestión armenia, ya que el *lobby* armenio en Estados Unidos, se hizo eco de las matanzas y deportaciones producidas en los últimos años del Imperio Otomano. El Senado no ratificaría el “Tratado de Amistad y Comercio” con Turquía que fue concluido en Lausana en 1923. Las relaciones diplomáticas estuvieron, por lo tanto, en un impasse entre 1917 y 1927, año en que se produjo la normalización de las relaciones consulares y llegó el primer embajador estadounidense a Turquía Joseph C. Crew.

En la década de los veinte también se producirían desacuerdos en torno a la existencia de colegios extranjeros en el país. Tras la formación del Estado turco se pretendió una unificación y homogeneización de la enseñanza, lo cual pretendió entre otros objetivos la

laicización absoluta de la misma. Sin embargo, esta homogeneización se volvió a su vez en contra de los colegios extranjeros de los cuales se temía que contribuyeran a una dominación cultural de la elite turca por parte de las potencias occidentales, de ahí que se procediera al cierre de muchas de las escuelas extranjeras existentes en el país, se les impusiera elevados impuestos y se les restringiera y controlara rígidamente el contenido de su enseñanza. En el año 1927, a pesar de estas dificultades todavía había abiertos centros educativos de origen estadounidense. En el año 1928 se llegó a cerrar un instituto femenino en la ciudad de Bursa bajo acusaciones de haber convertido al cristianismo a tres chicas musulmanas. Con el tiempo, las fricciones relativas a la enseñanza en este tipo de colegios se fueron diluyendo.

En 1929 tuvo lugar un acuerdo comercial entre Estados Unidos y Turquía que entraría en vigor en abril de 1930.

También se firmó un “Tratado de Establecimiento y Residencia” que contribuiría indirectamente a favorecer la situación de los colegios norteamericanos existentes en el país (78). El gran cambio en las relaciones, sin embargo, se produciría tras la Segunda Guerra Mundial.

Turquía y Estados Unidos: aliados frente a la Unión Soviética

Tras la proclamación de la República, Turquía había intentado llevar una política exterior que le permitiera focalizar su atención en las reformas internas y evitar conflictos o factores de desestabilización en el área. Aunque antes del comienzo de la Segunda Guerra Mundial se encontró del lado de Francia e Inglaterra, lo cierto es que durante el conflicto bélico intentó no involucrarse directamente en la lucha. Con la invasión de Francia y Grecia asumió una postura más neutral y desarrolló importantes relaciones comerciales con Alemania. A partir del año 1943 Inglaterra presionó para que Turquía participara activamente en la guerra, pero Ankara respondió reiteradamente que su ejército no estaba preparado para un enfrentamiento de este tipo, por lo cual evitó hasta el final una participación directa en la contienda. Sería ya al final, en agosto de 1944 cuando Turquía rompería relaciones con el Eje y le declarararía la guerra en la primavera de 1945.

⁷⁸ LELAND, J., *American Relations with Turkey*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1932, pp. 23-35; TRASK, R., *The United States Response to Turkish Nationalism and Reform 1914-1939*, Minneapolis, The University of Minnesota Press, 1972.

Tras la Segunda Guerra Mundial las pretensiones soviéticas que pretendían una revisión del Tratado de Montreux sobre los Estrechos, los cuales estaban bajo control turco, así como la petición de un área de Turquía: Kars y Ardahan, despertó la alarma en la clase política turca que llegó a temer que Moscú le convirtiera en otro país satélite. Gran Bretaña se encontraba muy debilitada como para apoyar a Turquía frente a su vecino soviético. Por otro lado, tampoco Gran Bretaña había recibido la ayuda deseada por parte de Turquía en los años previos. Estados Unidos comenzó en esa época a desarrollar un claro interés por Oriente Medio, y poco a poco se fue dibujando una política claramente de contención soviética que convirtió a Turquía en una pieza clave. Se considera como fecha simbólica de esta nueva relación entre Estados Unidos y Turquía el 6 de abril de 1946, momento en que arribó a puerto turco un buque de guerra norteamericano que traía el cuerpo del difunto embajador Mehmet Ertegun (79).

Con la “doctrina Truman” presentada al Congreso el 12 de marzo de 1947 Grecia y Turquía quedaron englobadas como piezas prioritarias en la lucha anticomunista (80).

Este será el primer paso de una gradual inserción de Turquía en organismos occidentales, participando a partir de 1948 del Plan Marshall. Ese mismo año formó parte de la Organización de Cooperación Económica de Europa y en 1949 del Consejo de Europa. En esta época las elites turcas mostrarán una tendencia claramente prooccidental (81).

En política interior tuvieron lugar, a su vez, importantes cambios. El régimen de partido único que había gobernado el país desde principios de los años 20 dio lugar a uno multipartidista. Los partidos resultantes fueron en su mayoría escindidos del Partido Republicano del Pueblo, CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi*) que había dirigido la vida política del país durante más de 20 años. En política exterior, por lo tanto, el paso a un régimen multipartidista no supuso un cambio radical en la orientación de la política exterior turca. Si acaso, el Partido Demócrata, que ocupará el poder durante toda la década de los cincuenta, desarrollará una postura claramente proestadounidense, que no será del

⁷⁹ HALE, W., *Turkish Foreign Policy 1774-2000*, Londres-Portland, Frank Cass, 2000, pp. 111-114.

⁸⁰ KUNIHOLM, B., *The Origins of the Cold War in the Middle East*, Princeton, Princeton University Press, 1980, pp. 299-301, 405.

⁸¹ ÇALIŞ, Ş., “Turkey’s integration with Europe: Initial Phases reconsidered”, *Perceptions*, (Junio-Agosto 2000), pp. 44-62.

agrado de todo el mundo, ya que se consideró en ciertos círculos como una forma de hipotecar la independencia del país.

La guerra de Corea supuso una oportunidad para el Partido Demócrata de demostrar el grado de compromiso que quería mantener con Estados Unidos y con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), mandando a Corea 4.500 soldados en julio de 1950. Poco después, Estados Unidos propondría a sus socios de la organización la entrada de Turquía en la OTAN, siendo aceptada finalmente en ésta en febrero de 1952 (82). Turquía quedaba así encajada como pieza permanente y estructural del bloque occidental frente a la Unión Soviética.

En el año 1957 los primeros misiles guiados fueron instalados en Turquía y en 1958 las fuerzas norteamericanas utilizaron la base de Incirlik para intervenir en el Líbano. La base de Incirlik fue y es todavía una de las piezas estratégicas de Estados Unidos en el área, prueba de ello es que si la embajada de Estados Unidos está en Ankara, el consulado está en Adana, cercano a la base.

Años sesenta

Es en los años sesenta cuando van a aparecer las primeras fricciones significativas entre Turquía y Estados Unidos. En política interior se abrió una nueva etapa en Turquía tras el golpe de 1960 que había acabado con la vida del primer ministro Adnan Menderes. La nueva vida política permitió el desarrollo de un mayor abanico de opciones políticas, ya que la nueva Constitución redactada después del golpe dio paradójicamente paso a una época de mayores libertades y a una mayor politización de la sociedad. Los diferentes partidos que fueron surgiendo ofrecerán visiones muy diferentes del papel de Turquía en el marco de su política exterior, ofreciendo mayor espacio para la disidencia. También en esta época se institucionalizó el papel de los militares en la toma de decisiones (83).

⁸² SEVER, A., "The compliant ally? Turkey and the West in the Middle East 1954-58, *Middle Eastern Studies*, vol 34/2, (Abril 1998), pp. 73-90; HALE, *Op. cit* (nota 2), pp. 117-119.

⁸³ AHMAD, F., *The making of modern Turkey*, Londres, Routledge, 1993, pp. 129-131; KARPAT, K., "Political developments in Turkey, 1950-1970", *Middle Eastern Studies*, vol 8/1, Enero 1972), pp. 349-376.

La izquierda, y los nacionalistas neokemalistas mantenían una postura que partía desde la revisión de las relaciones con Estados Unidos, a aquellos que pretendían finalizarlas, mientras que la derecha era más proestadounidense (84).

Es difícil evaluar el resultado de la crisis de los misiles situados en Turquía y Cuba que enfrentó a la Unión Soviética y a Estados Unidos, ya que tardó años en salir a la luz el verdadero proceso de negociaciones entre las dos superpotencias. Es interesante resaltar, sin embargo, que en 1963 tras la retirada de los misiles *Júpiter* del suelo turco una delegación parlamentaria visitó por primera vez la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) desde 1932. Esta década fue testimonio de una mejora notable en las relaciones con el vecino soviético lo cual se reflejó también en el área económica, a través de créditos concedidos a Turquía por valor de 200 millones de dólares en 1967 (85).

El que sería sin duda el punto de inflexión en la valoración que desde Turquía se realiza sobre la alianza con Estados Unidos, está relacionado con los acontecimientos sucedidos en la isla de Chipre en 1964. En el año 1963 se desata el comienzo de la crisis chipriota que ha llegado hasta nuestros días. Makarios, entonces presidente de Chipre, y representante de la comunidad greco-chipriota, pretendía alterar la constitución prescindiendo de algunos de los derechos adquiridos por la comunidad turco-chipriota para compartir el gobierno, alegando la imposibilidad de cumplir algunos de los preceptos constitucionales. La consecuencia directa fue la retirada de los turco-chipriotas del poder, quedando solamente representantes de la otra comunidad en el mismo. Los turco-chipriotas quedaron concentrados en unas áreas determinadas, y las luchas intercomunales, causaron finalmente la internacionalización del conflicto y el despliegue de una fuerza de paz de Naciones Unidas en 1964. Turquía había querido evitar precisamente la internacionalización del conflicto, ya que Makarios contaba con un gran apoyo en Naciones Unidas, y era considerado el único representante gubernamental legítimo de Chipre, lo cual iba en detrimento de los intereses turco-chipriotas. Turquía abogaba por la intervención directa de los garantes de la Constitución de Chipre. Gran Bretaña no respondió a las expectativas que como país garante de él se tenían ya que

84 SAYARI , S., *Party Politics in Turkey: dimensions of competitive and organization*, PHD Thesis, Columbia University, Political Science, Michigan, 1972, p. 124; AHMAD, *Op. cit.* (nota 6), pp. 141-142.

85 HALE, *Op. cit.* (nota 2), pp. 135-136, 151.

temía perder sus bases militares y Turquía optó por intervenir directamente en la isla. Por su parte, la URSS amenazó con responder ante este ataque, su postura era apoyar a Chipre como país no alineado, y ante esta amenaza Estados Unidos quiso evitar la intervención turca. La carta enviada por el Presidente Lyndon Johnson en 1964 al primer ministro, İsmet İnönü, dejó claro que los miembros de la Alianza no tenían por qué acudir en su ayuda si Turquía por su actuación militar en Chipre recibía una respuesta soviética. La actitud norteamericana ante este tema de alta sensibilidad para los turcos supuso un profundo cuestionamiento de las relaciones con Estados Unidos (86).

Las relaciones turco-norteamericanas sufrieron un duro golpe en esta época ya que se quebró la imagen de Estados Unidos como aliado incondicional. En el Parlamento las voces de los partidos políticos se hicieron mucho más críticas, especialmente la del Partido de los Trabajadores de Turquía, TIP (*Türkiye İşçi Partisi*), partido socialista, que a pesar de su limitado margen de votos tuvo un gran peso ideológico en la política del momento. Incluso el partido de centro derecha que había salido victorioso en las elecciones de 1965 el Partido de la Justicia, AP (*Adalet Partisi*), tuvo que mostrar una actitud más moderada en su postura favorable a Estados Unidos. En las protestas estudiantiles se propagó un fuerte sentimiento antinorteamericano.

Entre los años 1966 y 1968 se produjo un fuerte debate sobre la conveniencia de continuar permaneciendo en el seno de la Alianza Atlántica. La dependencia económica de Turquía tanto de Estados Unidos como de los países de Europa Occidental impidió finalmente cortar los lazos con la OTAN.

En el año 1969, sin embargo, se firmó en julio un Acuerdo de Cooperación Económica y Militar con los Estados Unidos en el que Turquía pretendía asegurar que las actividades de defensa llevadas a cabo entre estos dos países se realizaran dentro de los límites de los acuerdos de la Alianza Atlántica. A partir de esta época se intentará especialmente evitar comprometerse con Estados Unidos en situaciones que pudieran poner en peligro los intereses turcos e incrementasen aún más sus lazos de dependencia (87).

La década de los setenta: la crisis se profundiza

⁸⁶ DODD, C., *The Cyprus Imbrolio*, The Eothen Press, Cambridgeshire, 1998, pp. 22, 27; MIBAGHERI, F., *Cyprus, An international peacemaking*, London, Hurst&Company, 1998, p. 98, 33, 156; HALE, *Op. cit.* (nota 2), pp. 149-150.

⁸⁷ HALE, *Op. cit.* (nota 2), pp. 150-152.

En los años setenta la fragmentación del sistema de partidos y la creciente polarización ideológica dará lugar a difíciles coaliciones gubernamentales. En el año 1974 la coalición formada por el partido de centro-izquierda de Ecevit, el Partido Republicano del Pueblo, CHP (*Cumhuriyet Halkçı Partisi*) y el Partido Islamista de Erbakan, el Partido de Salvación Nacional, MSP (*Milli Selamet Partisi*), volvió a permitir el cultivo de amapola, el cual había sido prohibido tras la intervención militar del año 1971. Se trataba de responder a una petición estadounidense para controlar el mercado de las drogas, ya que parte de la producción de amapola tenía este destino. El gobierno de Ecevit legalizó de nuevo el cultivo, en una demostración de independencia nacional, aunque con promesas de vigilar su posterior utilización (88).

Sin embargo, el mayor punto de fricción entre Turquía y Estados Unidos vino derivado de nuevo de la situación en Chipre. La intervención militar de Turquía que concluiría con la partición de la isla, como respuesta al golpe de Estado promovido contra Makarios por golpistas a favor de la anexión de la isla a Grecia, propició un embargo norteamericano que comenzaría en febrero de 1975 y que terminaría en agosto de 1978. Como respuesta al embargo, el Parlamento turco finalizó el acuerdo de 1969 entre Estados Unidos y Turquía referente a defensa en común y puso todas las instalaciones norteamericanas bajo control turco, aunque estas decisiones no afectaron a la base de Incirlik.

Por su parte, el empeoramiento de las relaciones turco-griegas por disputas sobre el espacio aéreo y marítimo en el Egeo y por la situación de las comunidades griegas en Estambul y las turcas en Grecia, tuvieron su reflejo en la presión del *lobby* griego del Congreso de los Estados Unidos (89).

Karpát apunta a que no sólo se empeoraron las relaciones con Estados Unidos y Europa Occidental en esta época por motivos concretos como el tema de Chipre, sino que en Turquía la imagen de Occidente en abstracto se empañará con intervenciones como la de Vietnam, y con el auge de las identidades provenientes del Tercer Mundo erosionando irreversiblemente su rol de modelo a imitar por falta de credibilidad y coherencia (90).

⁸⁸ AHMAD, *Op. cit.* (nota 6), . 164.

⁸⁹ HALE, *Op., cit.* (nota 2), pp. 154-161.

⁹⁰ KARPAT, K., “ Turkish democracy at impasse: ideology, party politics and the Third Military intervention”, *International Journal of Turkish Studies*, vol 2/1, (Primavera-Verano, 1981), pp. 1-43.

Entre la juventud de izquierdas especialmente, arraigará un profundo sentimiento antiimperialista que se volcará muy marcadamente contra Estados Unidos.

Los años ochenta

La década estará marcada por el golpe militar del 12 de septiembre de 1980. Tras él, se intentará reestructurar el sistema político tratando de despolitizar a la sociedad y creando un sistema de partidos en torno a un bipartidismo no polarizado, sino más bien moderado de izquierda y derecha. Los militares dirigirán e inspeccionarán los cambios sustanciales de la vida política turca hasta el año 1983, año en que se celebraron las primeras elecciones generales tras el golpe que dieron la victoria a un candidato independiente de los militares, a Türgüt Özal con su partido de la Madre Patria, ANAP (*ANAVATAN Partisi*). Como presidente de la República quedaría el general Kenan Evren, que había dirigido el golpe de Estado, ocupando este puesto desde 1983 a 1989 ⁽⁹¹⁾.

Las relaciones con Estados Unidos en esta época se van a ver reforzadas. La revolución iraní y la ocupación de Afganistán por parte de la URSS revalorizarán enormemente el papel de Turquía en la región a los ojos de Estados Unidos.

Durante el gobierno de Ecevit en 1978 comenzaron las negociaciones para un nuevo acuerdo de defensa entre Estados Unidos y Turquía, sin embargo, el gobierno sucesor de Ecevit liderado por Demirel se mostrará reacio a facilitar el uso de ciertas bases a dispositivos estadounidenses, así como a permitir la vuelta de Grecia al mando militar de la OTAN. El partido islamista de Erbakan, cuyo apoyo era fundamental para que el gobierno siguiera adelante, se mostraba absolutamente opuesto a estrechar relaciones con Estados Unidos. Serían los militares los que por decisión propia realizarían concesiones a Grecia, como una señal de su compromiso con Occidente, entre las que se puede destacar la restauración del espacio aéreo del Egeo a la situación en que se encontraba bajo control griego antes de la intervención en Chipre del Ejército turco en 1974 ⁽⁹²⁾.

⁹¹ TURAN, I., “ Political parties and the Party System in Post-1983 Turkey”, en HEPER, M., EVIN, A., *State, democracy and the military. Turkey in the 80's*, Berlín-N.Y., Walter de Gruyter, 1988, pp. 63-80; AHMAD, *Op. cit.* (nota 6), pp. 185-187.

⁹² MUNIR, M., “Turkey the fever has broken”, *The Middle East*, December 1978, n°50, pp. 52-54; AHMAD, *Op. cit.* (nota 6), p. 175.

Las negociaciones entre Ankara y Washington finalizaron con la firma el 29 de marzo de 1980 de un Acuerdo de Defensa y Cooperación Económica. El acuerdo garantizaba a Estados Unidos el uso de 12 de las bases militares en Turquía y especiales localizaciones de inteligencia, siendo destinados otros estacionamientos de anterior utilización conjunta a exclusivo uso del Ejército turco. En el acuerdo también se contemplaba ayuda económica y militar por parte de Estados Unidos a Turquía. Aunque esta ayuda era menor de la esperada, situaba a Turquía como el tercer receptor de ayuda militar estadounidense después de Israel y Egipto. Esta se concretó en 715 millones de dólares en 1984 y en 526 millones de dólares en 1988 y el acuerdo sería renovado por otros cuatro años en 1988.

A pesar de que el mayor motivo de fricción entre los dos países en esta época vendría por la presión que los *lobbies* griego y armenio ejercerían contra los intereses turcos, en cualquier caso la relación entre Turquía y Estados Unidos recobra en estos años un nuevo vigor, debido por un lado, a la renovada importancia estratégica de Turquía, al compromiso de los militares turcos, que en más de una ocasión actuarían independientemente del Ministerio de Asuntos Exteriores y al propio gobierno de Özal que contaba con la mayoría necesaria para gobernar sin una oposición significativa (93).

Özal, personalmente se encontraría muy cercano al modelo estadounidense, que preconizaba desarrollo económico y que al mismo tiempo era favorable a un nuevo conservadurismo social y político.

A pesar de que en el Congreso hubo varios intentos por restringir la asistencia militar a Turquía por la intervención militar en Chipre y de introducir resoluciones que condenaban las masacres de armenios de los años 1915 y 1916, el gobierno de Özal en general percibió a las administraciones de Ronald Reagan y George H. W. Bush como cercanas a los intereses turcos. Así Estados Unidos sería un apoyo determinante para conseguir fondos del Fondo Monetario Internacional en esta época y no se reiteraría en críticas públicas como las de los países europeos acerca de la situación de los derechos humanos (94).

⁹³ AHMAD, *Op. cit.* (nota 6), p. 184; HALE, *Op. cit.*, (nota 2), pp. 163-166.

⁹⁴ *Turkey Foreign Policy and government guide*, Whashington DC, Internacional Business Publications, 2000, p. 219.

La década de los noventa

Con la desintegración de la URSS, el papel de Turquía como país clave en la política de contención del comunismo desaparece. En un primer momento pareció que su papel estratégico y que su importancia geopolítica se había evaporado. Pronto se confirmó que no fue así. La invasión de Kuwait por Irak daría lugar a una nueva época en las relaciones internacionales donde Estados Unidos actuaría como la potencia líder de la comunidad internacional. La respuesta militar a la acción bélica de Irak tuvo el apoyo de Turquía. El presidente Turgüt Özal no dudó en apoyar directamente la posición estadounidense y fortalecer el papel de Turquía como aliado clave en la región. La postura de Özal no dejó de ser criticada, ya que supuso la intervención directa de Turquía en conflictos bélicos en Oriente Medio. La política seguida habitualmente en la región había sido precisamente la contraria, la no injerencia en conflictos armados en la zona de una manera directa. El presidente turco garantizó el uso de la base de Incirlik para que se utilizara a la hora de atacar Irak y aseguró la participación de Turquía en el embargo de petróleo a Irak. El conflicto con Irak supuso unas cuantiosas pérdidas económicas en el plano comercial para Turquía (95).

Tras Özal, durante los años noventa la relación con Estados Unidos, a pesar de no contar con el empuje de este presidente, continuó como un factor prioritario de la política exterior turca. El primer ministro Erbakan que gobernó el país desde 1996 hasta 1997 y que fue expulsado del poder con la presión de los militares, debido a sus vaivenes islamistas, no rompió tampoco esta relación privilegiada con Estados Unidos. Si es verdad, que algunos de sus movimientos fueron vistos con tremendas sospechas por parte de Washington. Erbakan antes de llegar al poder se había posicionado anti-OTAN, anti Unión Europea, y a favor de fomentar una mejor relación con los países islámicos vecinos. Tras ocupar el cargo sus primeros viajes fueron a países altamente polémicos para Estados Unidos como Libia o Irán. Sin embargo, a pesar de su exultada retórica, la política exterior de Turquía no rompió de manera estructural su posición claramente prooccidental. Un ejemplo muy significativo de ello, es que bajo el gobierno de Erbakan se firmaron importantes acuerdos de cooperación militar y económica con Israel (96).

⁹⁵ ÇELIK, Y., *Contemporary turkish foreign policy*, Connecticut-Londres, Praeger, 1999, pp. 78 y 154-155.

⁹⁶ JENKINS, G., "Context and Circumstance: The Turkish Military and Politics", *Adelphi Paper*, 337 (febrero 2001), p. 63. TACHAU, F., "Turkish Political Parties and Elections: Half a century of Multiparty democracy", *Turkish Studies*, 1/1 (Primavera 2000), pp. 128-148.

Las relaciones de Turquía con Israel, muy fortalecidas y profundizadas en los años noventa (relaciones que incluyen compra de armas, entrenamientos conjuntos, intercambio de información, apoyo a Turquía contra el Partido de los Trabajadores del Kurdistan PKK, (*Partiya Karkesek Kurdistan*, etc.), contribuyeron a confirmar la posición prooccidental de Turquía en la región, en detrimento de estrechar lazos con los países vecinos islámicos.

Tras el no de la Unión Europea a incluir la candidatura de Turquía en las siguientes oleadas de adhesión en 1997 el primer ministro de entonces, Mesut Yilmaz realizó un viaje a Estados Unidos en el que daba a entender que si la Unión Europea no tenía deseos de incluir a Turquía, ésta buscaría fortalecer los lazos existentes con otros países como Estados Unidos y desarrollar otros más nuevos como las relaciones con los países de Asia Central.

Este último no era un nuevo proyecto. Tras la caída de la URSS y la aparición de nuevas repúblicas independientes se planteó que Turquía podía ser un país líder en la región, y un país que sirviera como modelo: islámico, sí, pero con laicismo estatal, economía de mercado y con un régimen calificado de democrático (a pesar de los importantes problemas que presentaba en esta área). El proyecto que se empezó a llevar a cabo en los tiempos de Turgüt Özal, a comienzos de la década de los 90, no dio sin embargo, el resultado previsto. Turquía carecía de los medios materiales y del empuje suficiente como para servir de buque insignia para las nuevas repúblicas, aparte de que Rusia e Irán se mostraron como serios competidores, que no querían perder en ningún caso, su propia área de influencia. A pesar de que cuando hay problemas con la Unión Europea, se repite el discurso de que Turquía debe estrechar lazos con los países de Asia Central y el Cáucaso, éste ha perdido prácticamente toda la credibilidad después de más de una década sin lograr resultados concluyentes.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos en la década de los noventa se siguieron profundizando y primeros ministros, que en la oposición habían criticado la operación *Provide Comfort*, como Erbakan y Ecevit, acabarán manteniéndola una vez que ocupen el poder. Esta operación consistía en garantizar una zona de ayuda humanitaria para la parte norte de Irak previniendo ataques indeseados de aviones iraquíes. Esta situación, de hecho, favoreció una semiautonomía de los kurdos del norte de Irak mientras

continuaba el gobierno de Saddam Hussein en Bagdad. Ciertos políticos y militares turcos consideraban que esta operación podía tener consecuencias no deseadas, al favorecer el desarrollo de un Estado autónomo kurdo. Turquía en este aspecto se mostró más a favor de mantener la integridad territorial de Irak. Sin embargo, operación *Provide Comfort* que empezó en 1991 y duró hasta 1996 fue continuada por una posterior llamada Northern Watch que comenzaría en 1997. El profesor Kibaroglu alude a dos principales razones por las cuales, a pesar de sus reticencias se permitió por parte de Turquía el uso de las bases militares para llevar a cabo estas operaciones en Irak. Una es que se temía una nueva oleada de refugiados desde el país vecino, y otra, es que la administración norteamericana se mostró bastante tolerante con ciertas incursiones llevadas a cabo por el ejército turco a lo largo de los noventa, con el objeto de luchar contra el PKK (97).

Por otro lado en cuanto a la cuestión kurda en Turquía, Estados Unidos se mostró menos crítico en relación a la violación de derechos humanos que otras voces europeas, y en especial apoyó la posición de Ankara de luchar fundamentalmente contra el terrorismo del PKK. La posición oficial de Ankara en esa época se centró en acabar militarmente con el PKK, y no se permitió un diálogo más amplio que permitiera ofrecer otras dimensiones del problema kurdo. Sin embargo, a pesar de la cautela retórica de Washington sobre este tema, entre los dos países se produjeron reiteradas fricciones relativas a esta cuestión, sobre todo al producirse la cancelación de compras de armamentos por parte de Turquía, debido a presiones provenientes del Congreso o de diferentes organizaciones de derechos humanos, que argumentaban que ese armamento era utilizado contra la población kurda en el este del país.

En cuanto a Irán y Siria también se produjeron diferentes visiones a la hora de afrontar la relación con estos estados. Turquía en el caso de Irán era más partidaria de llevar a cabo una política no agresiva y de mantener las buenas relaciones con su vecino. Estados Unidos, por su parte, consideraba a Irán como un *rogue state* y era más partidario de llevar a cabo una política más sancionadora.

En cuanto a Siria, Estados Unidos decidió llevar a cabo una política más condescendiente con este país intentando obtener su apoyo para el proceso de paz árabe-israelí, mientras que Turquía deseaba que se le presionara directamente por el apoyo logístico que ofrecía al PKK. Turquía, curiosamente, por su parte, mejoraría las relaciones con Siria, con el

⁹⁷ KIBAROGLU, M., "Turkey says no", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 59/4, (Julio/Agosto 2003), pp. 22-25.

cambio de siglo y Estados Unidos, en cambio se enfrentaba directamente al Gobierno sirio, acusándoles de apoyar a insurgentes culpables de la desestabilización en Irak y de apoyar a Hebolá en el Líbano (98).

En la década de los noventa, otros factores acercaron la política de Estados Unidos y Turquía. La cuestión de la candidatura turca a la Unión Europea, por ejemplo, fue claramente secundada por Estados Unidos.

Otro motivo de encuentro fue la cuestión de los oleoductos y la búsqueda de nuevas rutas de transporte para el petróleo y el gas proveniente de Asia Central. Estados Unidos pretendía evitar que las nuevas rutas de transportes de estas importantes reservas naturales incrustadas en el centro del continente asiático tuvieron salida por Rusia, o por Irán, de ahí que Turquía supondrá un punto estratégico clave. Estados Unidos apoyará abiertamente la construcción del oleoducto Bakú-Ceyhan, proyecto en el que están involucrados Georgia, Azerbaiyán y Turquía, que impulsará la importancia geoeconómica de Turquía de una manera notable. El oleoducto ha supuesto una inversión de 4.000 millones de dólares y cubre una extensión de 1.600 kilómetros. En un futuro se espera que Kazajistán también exporte su petróleo a través de ese oleoducto después de transportarlo por barco de Aktau a Baku.

El comercio bilateral entre Estados Unidos y Turquía se triplicó desde el año 1980 de 1,6 mil millones de dólares en 1985 hasta 6,4 mil millones de dólares en 1999. Por parte de Estados Unidos hubo un creciente interés en invertir en el mercado turco. Esta relación de comercio bilateral favorece hasta la fecha a Estados Unidos, ya que ha conseguido involucrarse en numerosos sectores de la economía turca, mientras que los exportadores turcos se centraron principalmente en los sectores más tradicionales, agricultura, textiles, etc., aunque siguen creciendo las exportaciones de maquinaria e instrumental eléctrico. Aún así, Estados Unidos mantiene una balanza positiva con Turquía exportando dos veces más de lo que importa (99).

⁹⁸ KIRISÇI, K., "US.-Turkish Relations" en RUBIN, B. y KIRISÇI, K. (ed.), *Turkey in world politics: an emerging multiregional power*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 129-149.

⁹⁹ ÖGÜTÇÜ, M., "The Turkish-U.S. Strategic Partnership: Broadening and Deepening in the 21st Century", Preparado para *FOREIGN POLICY REVIEW*, CALIFORNIA (Junio 2000), p. 3.

En el año 1999 se producirá el momentum de las relaciones bilaterales entre Turquía y Estados Unidos. La visita de Bill Clinton al país supondrá un gran impulso para las relaciones y un momento de gran popularidad para el presidente estadounidense en Turquía. Las palabras dirigidas a Turquía en sus intervenciones, afirmaban la importancia de este país, sus logros y sus grandes potenciales. En el tema de los derechos humanos hizo declaraciones más de aliento que de tipo sancionador y posteriormente apoyó enormemente la candidatura de Turquía a la Unión Europea en la Cumbre de Helsinki de diciembre. Ese año, a su vez, se produjo la captura de Öcalan, el líder del PKK, en Kenya con apoyo estadounidense.

Las relaciones, que habían ido en un total crescendo, se encontrarían, sin embargo, con una crisis sin precedentes al cambiar de década.

Tras el 11 de septiembre de 2001 (11-S)

Tras el ataque producido a Estados Unidos en el 11-S, Turquía dio todo su apoyo a Washington. De hecho, el Parlamento turco aprobó en octubre de 2001 el envío de tropas turcas a Afganistán. Estados Unidos también se benefició de la existencia de la base de Incirlik para llevar a cabo la campaña militar contra los talibanes. Para la reconstrucción del país Turquía no pudo dar un significativo apoyo económico pero participó activamente en el ISAK (*International Security and Assistance Force*), que se encargó de apoyar a las nuevas autoridades afganas. Turquía también contribuyó al entrenamiento de una nueva Policía afgana y un nuevo Ejército, así como participó en el control del orden en Kabul. En junio de 2002, tras finalizar el mandato británico, Turquía asumió la dirección del ISAF (100).

En noviembre de 2002 se produjeron elecciones en Turquía, y el gobierno saliente fue sucedido por uno monocolor dirigido por el Partido de Justicia y Desarrollo, AKP (*Adalet ve Kalkinma Partisi*). Éste contó con el apoyo de la administración Bush, y de hecho ésta presionó sumamente en la cumbre de europea de diciembre de 2002 para que se

¹⁰⁰ BAGCI, H., y KARDAS, S., “The Strategic Importance of Turkey Revisited”, Artículo preparado para el CEPS/IISS European Security Forum, Brussels, 12 Mayo 2003 Post-September 11 Impact. Se puede encontrar en <http://www.eusec.org/bagci.htm>

confirmar una fecha para abrir negociaciones de adhesión con Turquía. Este apoyo estadounidense, sin embargo, no sería tan bien apreciado como el de Clinton en 1999, considerado por muchos políticos europeos como una injerencia inadmisible en asuntos europeos.

La invasión de Irak sin embargo, trajo conflictos determinantes en la relación entre Estados Unidos y Turquía. Ya antes del 11-S, Turquía había intentado normalizar las relaciones con Irak. Una intervención militar con el objeto de acabar con el gobierno de Saddam Hussein no se percibía de manera positiva ni por los políticos ni por los militares turcos que temían la instauración de un Estado kurdo en el norte del país. Se temía que un hecho de este calibre propiciaría los deseos separatistas de los kurdos en Turquía.

La administración Bush estaba, sin embargo, determinada a atacar Irak.

En el año 2003 se produjo un fuerte encontronazo entre Turquía y Estados Unidos que marcaría un antes y un después en sus relaciones. La decisión del Parlamento del 1 de marzo.

Estados Unidos solicitó a Turquía permiso para disponer de tropas norteamericanas en su territorio, entre 30.000-40.000 soldados, que atacarían a Irak por el norte. Otro número igual estaría de apoyo en Turquía y la base de Incirlik se utilizaría para dirigir los ataques aéreos. La financiación de estas operaciones serían compartidas por Turquía y Estados Unidos, pero éstos favorecerían a Turquía con una donación estimada en seis mil millones de dólares o bien con un crédito a bajo interés de 20 mil millones, lo cual en un momento de crisis económica como la que sufría Turquía hubiera sido una inyección económica muy beneficiosa.

El Ejército turco se mostró a favor de este acuerdo ya que quería formar parte de las tropas que entrarían en Irak para controlar la parte norte del país de mayoría kurda, donde se temía la puesta en marcha de un Gobierno kurdo autónomo. La población turca, se mostró claramente en contra, sin embargo, AKP quedó entre la espada y la pared. Decir que no al aliado norteamericano afectaría a sus relaciones estratégicas de manera determinante, y le haría perder un papel clave en la reconstrucción de Irak. Decir que sí le pondría en contra de la opinión pública, y en una muy difícil situación con los países del entorno, ya que aparecería como un Estado que al lado de Estados Unidos había atacado a otro país musulmán.

Prácticamente un 90% de la población se oponía a la intervención en Irak, esta posición era compartida por el partido de la oposición en el Parlamento, el partido de Baykal, CHP, y por un número considerable de diputados del propio AKP (101).

La política del Gobierno mantuvo dos vertientes distintas. Por un lado se llevó a cabo una importante labor diplomática para lograr una solución pacífica al conflicto como el encuentro en Estambul de los ministros de Asuntos Exteriores de Turquía, Irán, Egipto, Jordania, Arabia Saudí y Siria llevada a cabo el 23 de enero, la cual fue precedida por viajes del primer ministro turco, Abdullah Gül a países de la zona, y se mostró a favor de esperar las resoluciones de Naciones Unidas antes de apoyar la intervención en Irak. Por otro lado, Gül confirmó que Turquía estaba negociando una importante inyección económica por parte de Estados Unidos en caso de guerra, se había permitido que el ejército norteamericano inspeccionara las bases turcas desde las cuales quería lanzar su ofensiva y se había reforzado la zona fronteriza del este entre otras medidas (102). Las negociaciones no sólo era económicas, se hablaba también de la posibilidad de enviar tropas turcas en el norte de Irak y de la posibilidad de garantizar la indivisibilidad territorial de Irak.

A pesar de haber dado el permiso para que las bases y puertos fueran supervisadas y mejoradas, el despliegue de tropas estadounidenses estaba siendo pospuesto por el Parlamento a la espera de concretar acuerdos formales económicos favorables para Turquía y el papel del Ejército turco en Irak (103).

Por su parte, el Consejo Nacional de Seguridad, el MGK reunido el 31 de enero, dio la luz verde a la posibilidad de contar con tropas extranjeras en suelo turco, medida que aún tenía que ser aprobada por el Parlamento (104).

El gobierno de AKP se vió forzado a intentar mantener un difícil equilibrio que no alienara las expectativas de sus votantes y miembros y otros grupos de la oposición, mientras que trataba de salvaguardar la relación de aliado clave para Estados Unidos en el área. Así, a pesar de mostrarse a favor de una solución pacífica al conflicto y de estar pendiente de

¹⁰¹ “Baykal: utaniyorlar” (Baykal: se avergüenzan), *Posta*, 7-2-2003, p. 10; “AKP’den 53 fire” (De AKP 53 pérdidas), *Posta*, 7-2-2003, p. 10.

¹⁰² CALISKAN, K. y TASKIN, Y. “Litmus test: Turkey’s neo-islamists weigh war and peace”, www.merip.org.

¹⁰³ “Erdogan: support for U.S. not inevitable”, *Turkish Daily News Online*, 19-2-2003.

las resoluciones de Naciones Unidas tratando de desmarcarse de una política demasiado condescendiente ante las presiones norteamericanas de intervención, por otro lado, se mantuvieron las negociaciones con Washington para en última instancia, evitar una fractura en las relaciones y asegurar para Turquía un papel en el nuevo orden regional resultante de una guerra en Irak.

Finalmente el conflicto se hizo inminente y el Gobierno tuvo que tomar una decisión. El ministro de Asuntos Exteriores, Gül y el primer ministro Erdoğan dejaron atrás su postura neutral e intentaron convencer a los diputados de AKP de la necesidad de colaborar con Estados Unidos en la guerra. Todo parecía apuntar a que los diputados dirían que sí. La sorpresa llegó el 1 de marzo. La respuesta del Parlamento fue negativa, los diputados no aceptaron la propuesta norteamericana que tuvo que cambiar toda su estrategia de ocupación en Irak.

Algunos autores, como Kibaroglu, mantienen que en las negociaciones políticas con Estados Unidos no se había podido garantizar la posición de los turcomanos en el nuevo Irak, y especialmente, asegurar su posición de igualdad política con los kurdos del norte de Irak. Los turcomanos no fueron incluidos, de hecho entre los grupos de oposición que se reunieron en la ciudad norteña de Irak de Sulaimaniya el mismo 1 de marzo. Este hecho pudo provocar el rechazo de un sector de los diputados de AKP (¹⁰⁵).

Aunque este pueda ser uno de los factores a tener en cuenta, la razón del desencuentro entre Estados Unidos y Turquía y el voto del Parlamento ha sido explicado teniendo en cuenta otras cuestiones. Se ha apuntado a la falta de una buena comunicación entre Washington y Ankara en las negociaciones. Así como a la falta de comunicación entre el Departamento de Estado y el Pentágono y a una falta de reflexión y planificación por parte de Estados Unidos a la hora de hacer su propuesta. A su vez, éstos no habría sido capaz de contrarrestar los temores turcos con una clara definición de las consecuencias del conflicto. Por otro lado se ha apuntado a la falta de decisión por parte del lado turco en cuanto a lo que estaba dispuesto a aceptar y a lo que no y a la hora de gestionar las negociaciones, así como a la hora de dar una adecuada información a la ciudadanía y a sus propios diputados (¹⁰⁶). No hay que olvidar que AKP era un partido prácticamente

¹⁰⁴ "U.S. prodding Turkey to be more active", *Turkish Daily News Online*, 3-2-2003.

¹⁰⁵ *Op. cit.* (nota 20).

¹⁰⁶ KÖPRÜLU, K., "Paradigm Shift In Turkish-US Relations", *Turkish Policy Quarterly*, (Primavera 2005), p. 7, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=124>.

nuevo en el poder, con lo cual, no contaba tampoco con el *know-how* que da la experiencia, siendo en cualquier caso, una situación extremadamente crítica.

A raíz de la decisión del Parlamento turco las relaciones con Estados Unidos quedaron profundamente dañadas.

El secretario de Defensa Paul Wolfowitz en unas declaraciones del 6 de mayo habló de una gran decepción y diría:

“Muchas de las instituciones que nosotros creíamos como un apoyo fundamental de la alianza no fueron tan fuertes a la hora de tomar esa dirección, creo que usted sabe cuales son, pero pienso especialmente en los militares... por alguna razón no jugaron el papel de un fuerte liderazgo en esa cuestión” (107).

La imagen de Turquía como un país capaz de decir no a la superpotencia norteamericana y de respetar la decisión de su Parlamento mejoró notablemente entre los políticos europeos. Los militares, además, no habían tenido la última palabra. Sin embargo, las relaciones con Estados Unidos sufrieron un profundo golpe, del cual todavía no se han recuperado.

Desde entonces se extendió un profundo sentimiento de desconfianza entre las elites militares y políticas en torno a las intenciones de Estados Unidos respecto a la situación del norte de Irak. Este sentimiento de desconfianza, ya se había gestado en los noventa, pero que ahora se concretaba de una manera más llamativa. Turquía temía un acuerdo entre los kurdos del norte de Irak y Washington que pudiera afectar a su integridad territorial en el este.

A su vez, desde el lado turco se reiteró la necesidad de que Estados Unidos actuara en esa zona contra el PKK que retomó su lucha oficialmente en junio de 2004, cuestión en la que Turquía no se sintió apoyada por Washington. El cese del alto el fuego del PKK y el hecho de que tenga en el norte de Irak un lugar de apoyo logístico, así como la falta de determinación estadounidense para intentar frenar sus actividades ha exacerbado la mencionada desconfianza hacia Estados Unidos y ha fomentado un profundo sentimiento antinorteamericano en la opinión pública.

¹⁰⁷ Entrevista con el Deputy Secretary of Defense Wolfowitz para CNN Turk, se puede conseguir en <http://www.defenselink.mil/transcripts/2003/tr20030506-depsecdef0156.html>

En sí, la guerra de Irak despertaba rechazo, no sólo por la cuestión kurda, sino por la forma en que se decidió atacar a Irak en base a armas de destrucción masiva que no fueron encontradas. La administración Bush tras el ataque a Irak perdió credibilidad como agente estabilizador en Oriente Medio, y más como agente promotor de democracia.

En mayo de 2003 las encuestas revelaban que el 68% de la población tenía una posición muy desfavorable hacia Estados Unidos. En una encuesta realizada por Tüses en 2004 53% de los encuestados consideraban que Estados Unidos amenazaba la paz mundial. Otra encuesta llevada a cabo ese mismo año señalaba que el 54% de los encuestados tenían una visión muy desfavorable de George Bush, sólo superada por la de Usama Bin Laden, ya que el 67% de los encuestados tenía una imagen muy desfavorable de éste último. Un 17% tenía una impresión algo favorable de George Bush y un 7% tenía una impresión favorable de Osama ben Laden (108).

Desde Estados Unidos se culpó al gobierno de AKP de no hacer nada por mejorar la imagen de Estados Unidos en el país, señalando que las críticas lanzadas hacia Washington, tenían a su vez, tintes antisemitas. Por su parte se percibió con intranquilidad las posibles relaciones que pudiera haber entre Ankara, Siria e Irán.

Turquía también ha intentado estrechar lazos, sobre todo económicos, con otros países como China, Rusia, Brasil, etc., lo cual supuso poner menos énfasis en las relaciones con el socio atlántico.

Después de la crisis de marzo de 2003 ha habido incidentes que han contribuido a incrementar el malestar entre los dos países, por ejemplo, como la detención de un grupo de soldados turcos en Suleymaniye en julio de 2003 por parte de soldados estadounidenses. Sin embargo, son muchos los intereses convergentes y esto ha hecho que se hayan producido intentos de acercamiento por ambos lados. Estos acercamientos han sido en algunos casos en términos de visitas, como la de Erdogan a la Casa Blanca en enero de 2004 o la de George Bush a Turquía en junio de ese mismo año con motivo de la celebración de una cumbre de la OTAN.

¹⁰⁸ ERDOGAN, E., "The missing element: turkish public opinion towards the US", *Turkish Policy Quarterly*, (Primavera 2005), p. 5-9.

El 5 de julio de 2006 en Washington, el ministro de Asuntos Exteriores turco, Abdullah Gül, y la secretaria de Estado Condoleezza Rice declararon la existencia de una nueva forma de trabajo entre Estados Unidos y Turquía denominada “visión estratégica” en el que se incluía la formación de nuevos canales de comunicación y el deseo de colaborar conjuntamente entre otras cuestiones:

“en el conflicto israel-palestino en base a la creación de dos Estados,; apoyar el desarrollo de un Irak democrático, estable y próspero; revitalizar los esfuerzos diplomáticos centrados en el programa nuclear de Irán, incluyendo la Iniciativa P5+1 [...] apoyar la búsqueda de una solución justa y duradera, así como global, mutuamente aceptable para la cuestión de Chipre bajo los auspicios de Naciones Unidas, así como terminar el aislamiento de los turco-chipriotas; fortalecer la seguridad energética a través de establecer nuevas rutas y nuevas fuentes energéticas, incluyendo la zona del Caspio, fortalecer las relaciones transatlánticas y la transformación de la OTAN, combatir el terrorismo, incluyendo la lucha contra el PKK» (109).

Tras la guerra del Líbano desatada en el verano del año 2006, los periódicos turcos mostraban día tras día las muertes de los civiles en el conflicto. El propio Gül criticó abiertamente que Estados Unidos no contribuyera a detener los ataques de Israel en el Líbano. Junto a la opinión sumamente negativa desatada contra Estados Unidos e Israel, y a pesar de la declaración conjunta de Rice y Gül avalando el Documento de “Una visión Estratégica” de principios de julio, se publicó a finales de ese mes en la prensa turca que los planes de Estados Unidos para el Oriente Medio podían suponer un completo cambio de fronteras con el objeto de controlar más fácilmente las rutas energéticas de la región. El proyecto esbozado en la prensa incluía la partición de Turquía y la construcción de un Estado kurdo en el este del país, así como otros cambios en los países fronterizos. Unas declaraciones de Condoleezza Rice haciendo referencia a que “había llegado la hora para un nuevo Oriente Medio” dieron lugar a todo este tipo de especulaciones (110).

¹⁰⁹ Extraído de la página web de la embajada estadounidense en Ankara (La traducción es propia) : http://ankara.usembassy.gov/statement_070508.html

¹¹⁰ “Ankara’da soguk dus”, *Cumhuriyet*, 27-07-2006, p.1

Con el envío de tropas turcas al Líbano bajo el auspicio de Naciones Unidas se desató un intenso debate en Turquía en el mes de septiembre, en el cual hubo una gran oposición política y por parte de la opinión pública al deseo del gobierno de contar con la presencia de sus tropas en el Líbano. Se esperaba que el envío de tropas facilitaría las relaciones con Washington, cuyo apoyo se requiere para apoyar a Turquía en la cuestión de Chipre, inserta dentro de las negociaciones de con la Unión Europea y en la lucha contra el PKK (111).

Este debate dañó enormemente la imagen del gobierno ya que la prensa se hizo eco del descontento causado entre la población en un tema tan sensible como el del envío del soldados. Los artículos apuntaban a que se estaba produciendo un momento crítico, en el que la gente comenzaba claramente a mostrarse en contra de que sus hijos murieran cumpliendo el servicio militar, ya fuera luchando con el PKK, ya fuera en el Líbano.

En cualquier caso, a pesar de las profundas fracturas que han aparecido entre Ankara y Washington en los últimos años, se siguen haciendo esfuerzos por ambos lados por limar asperezas. Los intereses económicos, energéticos y estratégicos que comparten les ha llevado a tratar de suavizar las diferencias ideológicas de la administración Bush, y las del gobierno de AKP. Para el gobierno turco no va a ser nada fácil, sin embargo, trabajar en conjunto con una Administración estadounidense que tan es tan poco estimada en el país, y que exige de la política exterior turca, decisiones altamente impopulares entre la opinión pública.

¹¹¹ SIMSEK, Ayhan, "Ideology really matters", *The New Anatolian*, 9-09-2006, <http://thenewanatolian.com/opinion-13799.html>

LA GESTIÓN DE CRISIS ANTE EL TERRORISMO

Manuel de Miguel Ramírez

Profesor del Departamento de Estrategia y

Relaciones Internacionales de la ESFAS.

Introducción

No todas las crisis son actos terroristas, pero sí todos los atentados generan crisis que necesitarán ser gestionadas.

Por tanto, la gestión de crisis deviene como elemento fundamental en la lucha contra el terrorismo, abarcando todo su espectro de actuación, desde la prevención hasta la mitigación de sus efectos.

En estas páginas se pretende ofrecer una guía general de actuación para todo aquel que deba enfrentarse a la ardua labor de gestionar crisis, dirigida incluso, y sobre todo, al más alto nivel.

Para ello, se aborda un gran espectro de asuntos relacionados con la gestión de crisis, desde su definición, fases, acciones, obstáculos y clasificación, hasta la primordial gestión de la información.

Definición de crisis

Antes de abarcar la gestión de crisis como tal, será necesario fijar el concepto de crisis motivo de este estudio; debido en gran medida a la cantidad de acepciones relativas a este concepto y a la vertiginosa evolución que ha sufrido.

De hecho, en el ámbito de la Defensa hasta hace bien poco, se relacionaban las crisis casi exclusivamente con el estadio previo al desencadenamiento de hostilidades entre dos o más Estados. El ejemplo típico era el de la crisis de los misiles de Cuba.

Pero el concepto de crisis que se maneja hoy día es mucho más amplio y complejo. De la multitud de definiciones que se pueden encontrar, se significarán dos en particular por su conveniencia y pertinencia.

“Crisis” (112): una seria amenaza a las estructuras básicas, a los valores fundamentales y a las normas de un sistema.

De esta definición es interesante resaltar que considera a la crisis como una amenaza y que va dirigida al corazón del estado o del sistema que se trate. Además, según sus autores, para que esta amenaza se considere crisis debe de reunir las siguientes características:

- Que por su naturaleza, la gestión del tiempo se considere crítica.
- Que se encuentre rodeada de circunstancias altamente inciertas, y que la información de que se disponga sea escasa e imprecisa.
- Que exista una imperiosa necesidad de adoptar decisiones críticas de vital importancia.

La siguiente definición que se quería significar, que aunque de mayor simplicidad se considera aún más completa, es la siguiente: “Crisis” (113): una situación en la que los actores clave perciben:

- Valores fundamentales en juego.
- Incertidumbre.
- Urgencia.

En esta definición y a diferencia de la anterior, no se considera la crisis como una amenaza, sino como una situación. Situación en la que la percepción juega un papel fundamental y que debe de reunir las siguientes características:

- Que valores fundamentales para el funcionamiento e incluso la propia existencia del sistema, se encuentren en peligro.
- Que la falta de información precisa, produzca incertidumbre.
- Que exista una premura de tiempo que condicione la actuación a seguir.

¹¹² Definición aportada por el Critical Incident Response Group.(Federal Bureau of Investigation).

¹¹³ Definición elaborada por el Crisis Management Research Team. (Swedish Defense Collage)

De la experiencia acumulada se deduce, que un atentado terrorista reúne la totalidad de las características recogidas en ambas definiciones. Los atentados van dirigidos contra valores fundamentales del Estado; la sorpresa que producen y la imposibilidad de su previsión los llenan de incertidumbre, provocando además la necesidad de toma de decisiones críticas marcadas por la urgencia.

Fases de desarrollo de la crisis

Para la adecuada gestión de la crisis, es conveniente dividir su desarrollo temporal en tres etapas:

Antes: se refiere al periodo anterior a que se produzca la crisis, todas las acciones llevadas a cabo durante este periodo tendrán como objetivo el evitar que se produzca.

Para conseguir este objetivo deberán de analizarse primeramente todas las amenazas posibles, siendo esto ante todo un ejercicio de imaginación y prospectiva.

Una vez obtenida una lista sincera y completa de todas las amenazas posibles, se deberá enfrentar ésta con las medidas de seguridad que posee el objeto de amenaza, descubriendo como resultado de la confrontación, el conjunto de vulnerabilidades a erradicar.

Este proceso de confrontación, deberá llevarse a cabo por una institución independiente a la responsable de dotar de seguridad al objeto amenazado, mediante un proceso similar al de una auditoria, evitando de esta manera el peligro de la autocomplacencia.

Las vulnerabilidades descubiertas constatarán las debilidades del sistema, y qué medidas preventivas deberán adoptarse para evitar el estallido de la crisis, y si aún así ocurriera, qué medidas serían las más eficaces en orden a mitigar sus efectos.

Durante: ya se ha producido la crisis, y llega el inevitable y trascendental momento de la toma de decisiones.

Decisiones caracterizadas por la premura en el tiempo y la trascendencia, y cuyo acierto se cuantifica en vidas humanas. Por lo que se deduce que estas decisiones no pueden dejarse a la improvisación y deberán necesariamente enmarcarse en unos protocolos de actuación, validados por la experiencia y la práctica mediante ejercicios.

Estas decisiones provocarán acciones a realizar, realización que para alcanzar el éxito necesariamente deberán ser llevadas a cabo en el ámbito de las tres “C”:

- Comunicación: se establecerán los canales de comunicación necesarios para que las intenciones de los gestores lleguen sin contaminar a los operadores.
- Cooperación: no es precisamente una crisis el momento para la soberbia o el orgullo (114), si es necesario se solicita colaboración, y se deberán utilizar todos los medios disponibles y pertinentes.
- Coordinación: fundamental, no sólo para conseguir la deseada sinergia de los siempre escasos medios disponibles, sino incluso, para evitar además que estos puedan entorpecerse en su labor.

Después: una vez se haya producido la crisis, y la situación haya sido inicialmente controlada, las acciones a tomar ya no tendrán un carácter tan urgente y seguirán el siguiente proceso:

- Síntesis: o recopilación de datos, para obtener de esta manera un conocimiento completo de lo ocurrido.
- Aprendizaje: habrá que dar respuesta a numerosas preguntas como: ¿Por qué ha ocurrido? ¿Hasta qué punto se es responsable de que se haya llegado a esa situación? ¿Qué se ha hecho mal y qué ha sido inevitable?
- Cambio: una vez detectada la vulnerabilidad o el motivo de la crisis, habrá que cambiar, evolucionar, o se estará condenado a repetir la historia.
- Evaluación: los cambios realizados deberán ser chequeados y comprobar su eficacia mediante prácticas y ejercicios, no vaya a ser que estos cambios resulten ineficaces o incluso perjudiciales.
- Investigación: referente a la gestión de crisis, la única actitud adecuada es la proactiva, una actitud pasiva o de resignación, no prevé, ni evita, ni mitiga los efectos de una

¹¹⁴ La tragedia del submarino soviético Kursk, se caracterizó por la indecisión y reticencia a la hora de pedir colaboración a países occidentales, colaboración que de haber sido prestada en el momento adecuado, probablemente habría reducido el número de víctimas mortales.

crisis. Según Michel Godet (115) “La anticipación no tiene mayor sentido si no es que sirve para esclarecer la acción. Ésa es la razón por la cual prospectiva y estrategia son generalmente indisolubles... Los conceptos de prospectiva, estrategia y planificación se encuentran en la práctica íntimamente ligados”.

Acciones propias de la gestión de crisis

En el transcurso de todas las fases de la gestión de crisis, se han de llevar a cabo una serie de acciones caracterizadas por su trascendencia y premura en el tiempo. Estas acciones en función de su finalidad se pueden clasificar en:

Prevención

Las que tienen por finalidad primordial la prevención son:

- Vigilancia interna: consiste principalmente en información recogida por personas, la denominada inteligencia humana. Este tipo de inteligencia es uno de los grandes déficit de los servicios de información occidentales, siendo realmente complicada su obtención cuando se trata de grupos islamistas, desde la infiltración, a la traducción de la información.
- Vigilancia externa: en este caso los sensores humanos se complementan con los electrónicos (imágenes, sonido, etc.) y no se debe dejar de tener en cuenta la imposibilidad de vigilar el mundo en su totalidad. Se deberán de concentrar los medios en las áreas donde se encuentren los intereses a proteger o desde donde puedan ser amenazados. Esta necesidad de vigilancia, exige establecer un sistema de alerta temprana, que además de información, proporcione tiempo de reacción, disminuyendo consecuentemente el temido efecto sorpresa.

Prevención–problemas

Los principales problemas a solventar en la realización de las acciones relacionadas con la prevención son:

- No haber realizado con la suficiente antelación una discriminación de las fuentes potenciales de peligro, ni una prelación de éstas en orden de importancia, con lo que se consigue vigilar lo que no representa amenaza, desatendiendo el verdadero peligro.

¹¹⁵ Michel Godet “*Creating Future Scenario Planning as a Strategic Management Tool*”. Basicbooks.2001

- Un problema inherente a los servicios de información es la diversidad de éstos, y la relativamente frecuente falta de interconexión entre ellos. Provocando redundancia en determinados asuntos y el abandono de otros, llegando incluso a la interferencia.

Preparación

Las acciones cuyo fin sea el de conseguir estar lo mejor preparado posible para afrontar una crisis, deberán:

- Desarrollar planes de contingencia enfocado a cada sector en riesgo o susceptible de provocar una crisis. (Bioquímico, informático, energético, financiero, comunicaciones, sanidad, etc.).
- Los planes de contingencia deberán ser ejecutados por unidades especializadas en el campo correspondiente, y dedicadas en exclusividad en la medida de lo posible.
- Vislumbrar todos los escenarios posibles de gestación de una crisis, requiriendo un gran esfuerzo de prospectiva e imaginación, supeditando su eficacia, a que sea superior al realizado por los terroristas.

Preparación–problemas

El problema que se encuentra con mayor asiduidad en este tipo de acciones es el prepararse para “la crisis pasada”, o como suelen decir en Estados Unidos “cerrar la verja cuando el caballo ya ha escapado”.

A veces es tal la conmoción y la tragedia producida por la última crisis, que el temor a que se repita (¹¹⁶) induce a dejar vulnerables o desasistidos otros ámbitos que objetivamente se encuentren bajo una amenaza mayor.

Respuesta

Con independencia del tipo de crisis a gestionar, será necesario disponer de un mecanismo de común de gestión, encargado de la coordinación de los medios disponibles (¹¹⁷).

¹¹⁶ Llegan a generarse determinados “iconos” para los terroristas, como pudo ser el caso de las destruidas torres gemelas de New York, atacadas con anterioridad en 1993, cuyo efecto “fetiche” las convierten en objetivo predilecto.

Los estados deberán de disponer de unidades de emergencia o protección civil, dedicadas en exclusividad a la respuesta a crisis y no depender de los cuerpos de seguridad y defensa; ya que al no ser la gestión de crisis su rol principal, la disponibilidad no será la misma.

Con independencia de lo anterior, la policía y el ejército deberán de contemplar como uno de sus roles primarios la actuación en los casos de crisis (118), no sólo en los cometidos de prevención y búsqueda de culpables, sino también en los de mitigación de efectos.

Respuesta–problemas

Ante un hecho objetivo la percepción distorsiona la realidad; pudiéndose extraer conclusiones y deducir causas muy distantes a las verdaderas (119).

El único antídoto contra la percepción, es la objetividad mediante la tolerancia. Tolerancia no sólo como aceptación de opiniones diferentes a la propia, sino además desde el convencimiento de que puedan tener tanta validez como la nuestra (120).

Para poder atender a opiniones diferentes a la propia, será imperativo el tener acceso a éstas, es por esto por lo que los gabinetes de gestión de crisis y asesores, deberán poseer una procedencia lo más dispar posible.

El otro gran problema en la respuesta es la precipitación. La precipitación siempre es perjudicial y puede provocar la toma de decisiones incorrectas con resultados desastrosos.

La mayoría de las ocasiones es preferible no actuar que hacerlo de forma precipitada, lo que no justifica la inacción (121).

¹¹⁷ La caída de un sistema informático de gestión de tráfico aéreo, puede tener por causa un accidente fortuito o ser fruto de un atentado terrorista, aún así requerirá un mecanismo común de gestión, con independencia del origen de la crisis.

¹¹⁸ La creación en España de la UME (Unidad Militar de Emergencias) es un claro ejemplo de la importancia de este rol en las actuales misiones de las FF.AA.

¹¹⁹ Los atentados del 11-M en España, representan uno de los ejemplos más claros de cómo la percepción puede llegar a influir en la gestión de crisis.

¹²⁰ Voltaire "*Tratado sobre la Tolerancia*". Editorial Losada. Buenos Aires 1998.

¹²¹ En los atentados de Londres del 7-J, se produjo esta inacción. No se proporcionó información para evitar la precipitación, y tanto la opinión pública como los familiares de las víctimas, se vieron privados de una información esencial a la que tenían todo el derecho.

Poscrisis

Es el momento de la realización de un sincero ejercicio de autocrítica, examinando qué se ha hecho, qué no se ha hecho y qué se podía haber hecho mejor.

Las conclusiones obtenidas servirán de base para la realización de un informe, elaborado preferiblemente por una institución independiente a la que gestionó la crisis; en el que además de la depuración de responsabilidades, tendrá como objetivos primordiales el de la adopción de medidas preventivas, sin olvidar las de disuasión y mitigación de efectos.

Poscrisis–problemas

Uno de los problemas más frecuentes a la hora de realizar una autocrítica es el de la autocomplacencia. Es preciso un esfuerzo de asunción de responsabilidades, de negación de la percepción y de aceptar los hechos como son y no como gustaría que fuesen.

Producto de la percepción es el otro problema característico de esta fase, el denominado “efecto martillo” (122). Para evitar este efecto, las respuestas a las crisis deberán ser proporcionadas, justificadas y pertinentes; de manera que ataquen de forma real a las causas y no sean productos de venganzas o encubrimientos de intereses espurios.

Obstáculos a salvar durante la gestión de crisis

Durante la ejecución de las acciones relativas a las diferentes fases de las crisis, se afrontan numerosos problemas, pero también es imperativa la supresión de los siguientes obstáculos.

Excepcionalismo

Afortunadamente las crisis no son muy frecuentes, esta excepcionalidad conlleva la no dedicación a su prevención y gestión de los medios necesarios, tanto humanos como materiales.

¹²² Este “efecto martillo”, muy relacionado con la administración norteamericana del presidente George W. Bush y más concretamente con su política exterior, se refiere a la metáfora de que si alguien posee un martillo, todos los problemas le parecerán clavos, efecto tan perjudicial como el del que no tiene martillo y por tanto no es capaz de reconocer clavo alguno.

El excepcionalismo produce también la potenciación del efecto sorpresa y sus consecuencias; como son el aumento de los tiempos de reacción o la no disponibilidad de los medios que posean doble funcionalidad y se encuentren empeñados en otras tareas.

Sobrecarga de trabajo

Consecuencia fundamental de la urgencia, característica inherente de la crisis; y del excepcionalismo y su carencia de medios, fundamentalmente de personal.

La sobrecarga provocará falta de concentración y enfoque en las tareas de mayor trascendencia, pudiendo llegar a derivarse los escasos medios disponibles en las de menor importancia.

Relevos de personal

Tan comunes en las Fuerzas Armadas y frecuentes en todos los ámbitos, en los que el personal asignado a los sistemas de repuesta a crisis considera este puesto como un evento más en su diversificada carrera profesional, careciendo normalmente de la pertinente formación, experiencia y motivación.

Escasa destreza comunicativa

La gestión de la información y la relación con los medios de comunicación son tareas fundamentales a la hora de afrontar una crisis.

La sociedad a través de los medios de comunicación, exige información abundante, veraz y en tiempo real. El conocer qué información, cuánta y cuándo debe ser proporcionada, es el fundamento de la destreza comunicativa.

Negación de la realidad

Respuesta frecuente ante un evento trágico e inesperado; la forma de evitarla es mediante una actitud proactiva, teniendo conciencia previa de este peligro y asumiendo la realidad cuanto antes.

Inercia

Forma parte de la percepción, se trata de un prejuicio; y éste no es otra cosa que un atajo de la mente ante lo desconocido (123). Ante un nuevo suceso, la mente intenta identificarlo o relacionarlo con otro acaecido con anterioridad, normalmente por miedo a lo desconocido; produciendo la sensación de que por repetido y por tanto conocido, será más fácil su resolución.

Estructura organizativa

Existen una serie de obstáculos inherentes a las limitaciones propias de la naturaleza de las organizaciones:

- Diseño: las organizaciones suelen estar diseñadas para la realización de tareas, no para evitar que ocurran como en el caso de las crisis
- Información: las organizaciones suelen enfrentarse a grandes dificultades en el proceso de la información, sobre todo en su distribución. La inteligencia, información procesada, sino llega al operador es inútil.
- Cooperación: es frecuente la falta de cooperación entre organizaciones, normalmente fruto de la descoordinación; produciendo redundancia en unos asuntos y abandono de otros.
- Estructura: una estructura eficaz deberá ser de coordinación centralizada y ejecución descentralizada, ocurriendo lo contrario con mayor frecuencia y privando así de iniciativa a los operadores.
- Eficiencia: en la gestión de crisis no se debe de tener como objetivo la eficiencia, sí la eficacia. Si se busca el mínimo costo, habrá que huir de factores clave tan importantes en la seguridad como la redundancia.

Método a emplear durante la gestión de crisis

Gestionar crisis ante todo consiste en resolver problemas, y para resolver problemas no hay nada más efectivo que la utilización de un método.

¹²³ Sigmund Freud “*Las Neuropsicosis de Defensa. Obras Completas.*” RBA. Barcelona. 2006.

A continuación se relaciona las fases de un método inspirado en el cartesiano (124) que puede servir de base en la confección de métodos de actuación en gestión de crisis:

- Veracidad: no admitir jamás algo como verdadero, si no se tiene evidencia de que lo es; acabando así con el problema de la percepción.
- Diseccionar: dividir el problema en tantas partes como fuera posible y necesario para su mejor realización.
- Enumerar: analizar todas las partes como un conjunto y enumerarlas para asegurar la no omisión de alguna.
- Enfocar: realizar una prelación de los problemas en orden de importancia y enfocar la atención en los que ocupen los primeros lugares.
- Contextualizar: las crisis deberán ser situadas en su contexto; ya que una misma crisis, dependiendo del contexto en que se desarrolle, deviene diferentes efectos y requiere diferentes actuaciones.
- Implementar y monitorizar: una vez decididas las acciones a llevar a cabo, será necesario poseer la suficiente capacidad de mando para su implementación y disponer de los mecanismos adecuados de mando y control para su seguimiento.
- Comunicar: estas medidas deberán ser comunicadas de manera convincente, mostrando de forma clara su necesidad y utilidad.

Finalidad de la gestión de crisis

A modo de recopilación, la gestión de crisis se ha descrito como un proceso que trata de hacer frente a un inesperado problema, cuya resolución exige la toma de decisiones críticas y la superación de los obstáculos encontrados en su ejecución.

La gestión eficaz de este proceso, requiere unos principios que sirvan de guía durante su desarrollo y permitan alcanzar el fin de toda gestión de crisis, que no es otro que el de retornar cuanto antes al estado anterior a cuando se produjo y que no se vuelva a repetir.

Principios de la gestión de crisis

¹²⁴ René Descartes “*Discurso del Método, Ensayos Filosóficos*”. Editorial Tecnos. Madrid. 2002

Los principios que guían el proceso son:

- Anticipación: conseguir ser inmune al efecto sorpresa; será primordial la identificación y el análisis del riesgo, la amenaza y el peligro.
- Preparación: no sólo disponer de los medios materiales y humanos necesarios, sino también de la necesaria estructura donde se definan funciones y responsabilidades.
- Continuidad: difícil de obtener debido al excepcionalismo propio de las crisis y conseguida sólo mediante un esfuerzo sostenido y sostenible e integrado y coordinado de los medios implicados.
- Dirección: durante la gestión de crisis se hace imperativa la claridad de propósito y el acuerdo entre los gestores en la consecución de los objetivos.
- Descentralización: implica la delegación de funciones; la respuesta local es fundamental por su inmediatez y conocimiento del medio.
- Integración: unidad de mando y control, y coordinación efectiva entre gestores y ejecutores.
- Cooperación: en todas las dimensiones (interministerial, gobiernos centrales y autonómicos, internacional, etc.) basada en el entendimiento y la confianza mutua.
- Comunicación: fluida en ambos sentidos de todas las vías posibles, incluidas las de la opinión pública.

Prevención de crisis

La gestión de crisis debe ser enfocada desde dos puntos de vista; uno es el de la prevención, para evitar que ocurra y el otro es el de la respuesta, para que en el caso de que ocurra sus efectos sean mínimos.

El camino de la prevención pasa inexorablemente por la reducción del riesgo, y el riesgo se reducirá en tanto que se sea capaz de reducir las amenazas y las vulnerabilidades.

Para disminuir la amenaza de una forma efectiva y permanente, es necesario eliminar las causas que la producen; en el caso del terrorismo internacional se deberá ayudar a resolver los conflictos regionales, apoyar los “Estados fallidos” en las reformas que los conduzcan al buen gobierno, etc.

No sólo se deberán de eliminar las causas, sino además a los generadores de estas causas, persiguiendo a los terroristas y a aquellos que los apoyan, conociendo la forma de actuación y la composición de sus redes y si es posible, neutralizarlas y llevar a los terroristas ante la Justicia.

Para reducir la vulnerabilidad, habrá que proteger aquellos valores e intereses fundamentales que consideremos en riesgo, en el entendimiento de que la protección total es imposible. “Es impensable una protección absoluta y al menos a corto plazo, es imposible erradicar esa violencia fanática y de alcance planetario” (125). Es la imposibilidad de esta utopía, la que obliga a estar preparado para poder afrontar las consecuencias de una crisis e incrementar la inmunidad a sus efectos.

Respuesta a crisis

El otro aspecto fundamental en la gestión de crisis, además de la prevención es la respuesta.

Desde el punto de vista de un Estado y en orden a una utilización óptima de sus recursos, se hace imperativo que la respuesta sea integrada, y las condiciones necesarias para una respuesta integrada son:

- Estar mejor preparado.
- Estar preparado para responder.
- No ser cogido por sorpresa.

Estar mejor preparado

La primera de las condiciones para una respuesta integrada, consiste en estar mejor preparado, y para ello:

- Se establecerá una prelación de objetivos estratégicos, que servirá de base al planeamiento relacionado con la gestión de crisis.

¹²⁵ Fernando Reinares “*El nuevo Terrorismo Islamista. Al Qaeda, Neosalafistas Magrebíes y 11-M*”. Ediciones Temas de Hoy. 2004.

- Una vez establecidos los objetivos, se planificará su consecución, generando este planeamiento unos protocolos de actuación que deberán de implementarse y posteriormente monitorizar su cumplimiento.
- Para la ejecución de estos protocolos, será necesario la adquisición de unas capacidades que permitan su desarrollo.

Estar preparado para responder

Se requiere una actitud proactiva para evitar los desastrosos efectos que una respuesta improvisada produciría. Esta actitud hace necesario:

- Poseer una doctrina de gestión de crisis adecuada a los nuevos desafíos, que unifique los criterios de actuación y sirva de base para el planeamiento.
- Disponer de unas capacidades de respuesta no sólo teóricas, sino que además estén materializadas en medios y comprobadas mediante ejercicios.
- Convertir la política de gestión de crisis en política de Estado, de modo que resulte invulnerable al tiempo y sobre todo a los cambios de gobierno.

No ser cogido por sorpresa

Es la tercera condición necesaria para una respuesta integrada, y exige sistemas de alerta temprana, vigilancia, análisis y prospectiva que eviten la denominada sorpresa estratégica, concepto que por su importancia merecerá tratamiento aparte.

Sorpresa estratégica

La sorpresa estratégica no es otra cosa que la abrupta revelación de que se ha estado trabajando con una defectuosa percepción de la amenaza, en relación a un riesgo extraordinariamente peligroso, dirigido a valores e intereses esenciales del Estado.

Los elementos inherentes a un ataque por sorpresa son:

- Al producirse por sorpresa, es claro que el ataque ha sido contrario a las expectativas de las víctimas; luego el proceso de determinación y valoración de la amenaza ha sido defectuoso.

- La sorpresa también descubre un fallo en el sistema de alerta temprana; no se han detectado o no se han sabido interpretar los avisos previos a todo ataque.
- El tercer elemento es la misma sorpresa en sí, ya que ésta es la primera y más evidente prueba de la inadecuada preparación en la prevención de la gestión de la crisis.

Cadena de la “no” reacción

Si se produce la sorpresa, es porque ha ocurrido alguna ruptura en la que debería de ser conocida como la cadena de la reacción:

- El primer eslabón es el político y su error es no proporcionar los medios necesarios y no haber desarrollado las políticas adecuadas para evitar al menos la sorpresa, y no lo hace, porque en la competición de las prioridades políticas, el excepcionalismo propio de las crisis es un mal aliado.
- Inteligencia, fracasa no sólo por falta de medios, sobre todo humanos, sino también por un funcionamiento ineficaz, debido en gran medida a conflictos entre departamentos, consecuencia de una fragmentación organizacional que desemboca en una falta de cooperación y una insuficiente coordinación.
- Aviso o alerta temprana, falla por no detectar o saber interpretar los siempre presentes avisos previos a una crisis; debido principalmente al “síndrome de la última crisis”, que consiste en esperar y preparar sobre todo la última crisis sufrida.
- La detección y el aviso sin respuesta es inútil, de nada sirve detectar el inminente estallido de una crisis si no se tienen articulados los protocolos o procedimientos de actuación pertinentes (126).

Patologías psicológicas

Los factores o patologías psicológicas catalizadores de la sorpresa estratégica son:

- Como se ha descrito con anterioridad, la sobreevaluación de la última crisis, debido en gran medida a la conmoción producida y al miedo a que se repita.

- El excepcionalismo propio de las crisis; puede provocar una falsa sensación de pertinencia y éxito de la política actual, con su inevitable exceso de confianza.
- Insensibilidad a los avisos de amenaza, consecuencia del punto anterior, ya que el convencimiento de que la política actual es la adecuada, produce confianza y ésta alteración de la percepción y consecuentemente negación de la realidad.
- Fatiga receptiva o el “síndrome del cuento que viene el lobo”. Si se bombardea continuamente a la población con amenazas en un mismo sentido, es lógico que baje su umbral de alerta y la credibilidad del que emite los avisos. Este efecto es muy propio de los gobiernos que utilizan el miedo para buscar apoyos a la consecución de sus fines.

Clasificación de crisis

En función del tipo de respuesta, de su etiología y su entidad, se pueden clasificar las crisis en:

- *Local*: no puede ser gestionada por las autoridades locales como parte de sus actividades diarias, y puede requerir apoyo del gobierno central, aunque no la activación del gabinete de gestión de crisis.
 - Ejemplos: toma de rehenes, bomba de escasa potencia, motín en una prisión, etc.
- *General*: producen un mayor y prolongado impacto, y requieren de la inmediata coordinación y actuación del gobierno central y por supuesto se activa el sistema de respuesta a crisis y su gabinete de gestión.
 - Ejemplos: un gran atentado (Nueva York, Madrid a Londres), ataque cibernético, ataque a infraestructuras críticas, etc.
- *Catastrófica*: impacto desmesurado, requiere de todos los esfuerzos de la nación y de todas sus administraciones. Además pueden llegar a hacer desaparecer las estructuras del Estado.
 - Ejemplo: ataque a gran escala con armas de destrucción masiva.

¹²⁶ Un ejemplo es el del avión “renegade”; de nada sirve detectarlo a tiempo y disponer de medios de interceptación, sino se tiene estipulado siquiera la autoridad que debe decidir el inicio del procedimiento; como es el caso de muchos

Comunicación y crisis

Más allá de todo objetivo final, el terrorismo posee una finalidad inmediata de orden publicitario; es propaganda armada. Un secuestro, un asesinato, un atentado deliberadamente orientado, pueden hacer mucho para poner de relieve la existencia de una causa, hasta entonces desconocida para el gran público. Así un atentado, vale mucho más que todos los panfletos y que toda una biblioteca llena de sapientísimas investigaciones a la hora de romper la espesa pared de ignorancia y de indiferencia. Un atentado resuena como un trueno en el sueño espeso de las conciencias, haciendo de un solo golpe añicos el consenso. Es un potente revelador de las conciencias que atraviesan y animan una sociedad; catalizando las opiniones latentes y operando una especie de precipitado químico de los sentimientos o resentimientos, de ideas vagas y toda suerte de impresiones con frecuencia situadas por debajo del umbral de lo consciente, que de golpe cristalizan y acceden a la conciencia reflexiva. El acto terrorista es así, una especie de marcador ideológico (127).

La experiencia obtenida en acontecimientos pasados, muestra que la comunicación compromete entre el 70% y el 80% de las actividades de gestión de una crisis (128).

En una primera impresión, puede parecer que la comunicación durante el proceso de una crisis, sea más que otra cosa, una distracción del trabajo urgente de respuesta. En realidad de lo que se trata, es de uno de los elementos esenciales de la gestión.

El proceso de comunicación, no sólo se refiere a las relaciones con los medios, sino también a la distribución interna de información, un campo en el que se ha demostrado la existencia de evidentes carencias, sobre todo a la hora de compartir la información entre los diferentes departamentos implicados.

Importancia

La nueva forma de terrorismo es un terrorismo puesto en escena para los medios, ofreciendo una imagen de fuerza dominadora de los terroristas que hacen y controlan la

países occidentales.

¹²⁷ Ilich Ramírez Sánchez "Carlos". "El Islam Revolucionario". Mónaco. 2003.

¹²⁸ Swedish Emergency Agency's. "Crisis Communications Handbook". Estocolmo. 2003.

actualidad del planeta. El terrorismo secuestra los medios y los fagocita en una publicidad planetaria sin precedentes (129).

Reconociendo la importancia que la comunicación tiene respecto a la gestión de crisis, se hace necesario significar los siguientes hechos:

- Una crisis siempre es noticia y además interesante; y por tanto se quiera o no, atraerá a los medios. Será imperativo estar preparados para gestionarlos.
- La reputación puede ser ganada, perdida o mantenida, simplemente a base de una estrategia comunicativa, sin importar lo que realmente haya ocurrido.
- La percepción o la imagen es crucial en un mundo tan mediatizado como el presente, donde la imagen puede ser incluso más influyente que la realidad.
- La imagen que llega a la opinión pública de una crisis y su gestión es la que crean los medios. Una persona u organización no sólo debe de realizar algo positivo, sino que además debe de ser visto así por los medios, para que la opinión pública llegue a percibirlo como tal.
- Una mala gestión comunicativa puede incluso empeorar la crisis, y prolongar su gestión. Todas las crisis poseen, intrínsecamente asociada, una crisis de información; del acierto en la gestión de ésta, dependerá el éxito que se obtenga en la general, incluso en sus aspectos operacionales.
- Nada existe sino es publicado, ni siquiera la propia crisis. Los éxitos o fracasos en su resolución no serán tenidos en cuenta, si no llegan a publicarse.
- El éxito o fracaso en la gestión de la crisis lo va a decidir la opinión pública y va a depender fundamentalmente de la imagen que se haya dado, incluso más que de los hechos objetivos.

Ciclo de respuesta de los medios

Michael Grannat (130) estableció en el año 1999, lo que denominó como la progresión de la respuesta de los medios de comunicación a una crisis:

¹²⁹ Laurent Gervenau “*Prisonniers d’un media-terrorisme*”. París. Le Monde. 2004.

- Estallido: ocurre inmediatamente después a la eclosión de la crisis. Produciéndose una avalancha de los medios sobre la escena de la crisis, intentando obtener imágenes y encontrar respuestas a la clásicas preguntas de qué, dónde, cuándo, cómo y por qué.
- Investigación: intentarán construir un relato de los hechos, y acceder a la mayor cantidad posible de información relevante.
- Caza del hombre: los medios se lanzan a la búsqueda de algún culpable, error o chivo expiatorio.
- Epílogo: por su naturaleza, posee una extensión temporal superior a las anteriores, y tiene como objeto cubrir informativamente las etapas de conclusión de la crisis; como son la reconstrucción, situación de los afectados, juicios, etc. Además es en esta fase, cuando se realizan los programas especiales y documentales.

Características negativas de los medios

Los medios de comunicación, poseen características intrínsecas negativas que deben de ser tomadas en consideración a la hora de planificar la estrategia de gestión de la información:

- A veces son superficiales y sensacionalistas, conformándose con esto; sin importar las razones o causas profundas, y por tanto ofreciendo una imagen distorsionada de la realidad.
- Con frecuencia se basan en fuentes de dudosa legitimidad, sin cuestionarlas suficientemente, ofreciendo así una información que no siempre será exacta, veraz y detallada.
- Prefieren encontrar responsabilidades personales, antes que informar de decisiones arriesgadas o hechos inevitables.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se ofrecen las siguientes recomendaciones para la gestión de la información con los medios:

¹³⁰ Michael Grannat, fue director de comunicaciones y relaciones con los medios de la presidencia británica, durante la década de los 90.

- Designar lo antes posible un portavoz y enlace con los medios de comunicación. De no hacerlo así, los medios tratarán de contactar con cualquiera, en cualquier momento y en cualquier situación; provocando al menos dos consecuencias negativas. La primera es que el personal será interrumpido en su trabajo en momentos cruciales, y la segunda es la imposibilidad de hacer llegar a la opinión pública el mensaje que queremos transmitir.
- No mentir ni especular; el objetivo primordial es ganar la credibilidad de la opinión pública para que todos los esfuerzos posteriores no resulten baldíos.
- No enfadarse ni estresarse, o se dará una imagen de falta de control y de que la situación sobrepasa a los gestores.
- Pensar antes de contestar, pero contestar. Si algo no se sabe o no se puede revelar, se reconoce pero con autoridad y sin muestras de debilidad.
- La audiencia en una situación de crisis es la más numerosa de las posibles, se debe por tanto utilizar el más claro de los lenguajes a fin de hacerse entender por la mayor parte de la misma.
- No dar información útil al enemigo, como por ejemplo dejarle saber que el tiempo juega a su favor o que no existe consenso entre los gestores, o demás muestras de debilidad parecidas.
- La validez de la información es muy efímera y caduca rápidamente. Si se va a ofrecer una información a los medios es porque es conveniente y pertinente, y por tanto se dará a la mayor brevedad posible.
- La objetividad es irrelevante, el hombre es subjetivo por naturaleza; quiere que le digan lo que quiere oír. Esto no implica mentir, sino lo todo lo contrario, ya que la verdad es un axioma en la distribución de la información.

Epílogo

“Se podrá contener a la facción de la *“yihad global”*, e incluso derrotarla, pero la rebelión armada dentro de los países que ha inspirado, y de la que se originó, continuará. Haciendo de vital importancia que los Estados europeos, tanto individual como colectivamente, definan una estrategia que responda a las

múltiples dimensiones de este conflicto, y que no subsuma ni justifique todas las políticas bajo una monolítica y simplista guerra contra el terrorismo” (131).

Si se considera el peligro como la capacidad de hacer daño, se deduce la existencia de un peligro latente, ya que esa capacidad en un mundo tecnológicamente globalizado, es relativamente fácil de adquirir. Si esa capacidad se combina con la intención de usarla, y hoy día esa intención es fácilmente perceptible, se deduce que el grado de amenaza al que los países occidentales están sometidos es realmente importante.

Por último si a esta amenaza, combinación de capacidad e intención, se le añade el tener la oportunidad de llevarla a cabo; la amenaza se convierte en daño, y por experiencia se conoce lo terriblemente doloroso y devastador que puede llegar a ser.

Cuando se habla de terrorismo, se está tratando según la Directiva de Defensa Nacional 2004, de la mayor amenaza que tiene España en la actualidad y por tanto se le debe de prestar la atención que requiere, y aún más cuando la tendencia de esta amenaza no es precisamente a desaparecer sino todo lo contrario.

De una u otra forma, el golpe terrorista en forma de atentado se cierne inexorable sobre occidente, y sino se quiere dar por buena la respuesta de Gandhi cuando se le preguntó por la civilización occidental (132), se debe actuar como tal, de una forma responsable, solidaria, proactiva y eficaz; y aún más cuando lo que está en juego son vidas humanas.

¹³¹ Fred Halliday “Terrorismo y lucha antiterrorista: las lecciones de 2005”. Icaria Editorial. Madrid. 2006.

¹³² Una vez preguntaron a Gandhi sobre la civilización occidental. Éste respondió: ¿Civilización occidental? Bueno, sería una excelente idea.

**RESEÑAS DE LIBROS
Y REVISTAS**

Byman, Daniel

Deadly Connections. States that Sponsor Terrorism

Cambridge University Press

369 páginas

Biblioteca CESEDEN Número 14.319.

El autor realiza un profundo estudio sobre los Estados que apoyan al terrorismo, explicando aspectos teóricos y casos prácticos que analizan las razones para ese apoyo y las posibles medidas para conseguir que cesen en esa actitud.

Respecto a las definiciones sobre terrorismo, insurgencia etc., se pone de manifiesto la gran dificultad que tiene establecerlas para concretar un fenómeno tan complejo como el terrorismo. El espectro de apoyos y las razones por las que los Estados sostienen a los grupos terroristas son muy variadas, de ahí que sea muy difícil enmarcar en postulados académicos estas actividades.

En general, un Estado apoya a un grupo terrorista por un conjunto de razones, teniendo cada una de ellas diferente peso según sea la situación. No obstante, BYMAN considera que las razones se pueden agrupar en estratégicas, de política interior o ideológicas.

El tipo de apoyo más usual es el que se refiere a entrenamiento, ocupando un lugar muy importante el apoyo diplomático y logístico. El autor señala la importancia que tiene el disponer de un Estado patrocinador, afirmando que el 90% de los grupos terroristas no llegan al año de vida a causa de la falta de organización y apoyo.

Sobre la relación entre los Estados patrocinadores y los grupos apoyados, hay que decir que han surgido numerosos problemas, ya que los terroristas luchan por ser independientes frente a las intromisiones de los Estados. En general, los grupos terroristas acaban aceptando estas intromisiones, pues, para ellos, es fundamental el apoyo de un Estado para poder sobrevivir.

El autor expone las relaciones entre los principales países que apoyan al terrorismo y los grupos a los que sustentan, destacando Irán (apoyo a Hizbollah), Siria (apoyo a grupos palestinos y a otros grupos terroristas internacionales), Pakistán y Afganistán. Siria ha sido el ejemplo más claro de apoyo al terrorismo para defender sus intereses estratégicos.

Pakistán, en cambio, ha sufrido las consecuencias negativas de apoyar grupos terroristas islámicos, lo que le ha producido una fuerte inestabilidad interna. La relación entre los talibanes y Al Qaeda ha tenido como consecuencia la caída del régimen talibán. Sin embargo el grupo terrorista apoyado continua existiendo y operando.

Hay tres características que deben darse para se considere que un “Estado apoya pasivamente el terrorismo” que son: en primer lugar, que el Estado en cuestión no proporcione apoyo pero conozca y permita que elementos de su sociedad se lo proporcionen, en segundo lugar, que el Estado pueda detener estas actividades y por último, que sean realizadas por agentes sociales o políticos que no tengan una relación formal con el gobierno. Como ejemplos se citan Arabia Saudí, Grecia y Estados Unidos. Arabia Saudita ha tenido, con respecto a Al Qaeda, una gran permisividad debido a la simpatía de muchos saudíes hacia la organización y le ha proporcionado un apoyo económico que ha resultado vital para los terroristas. El caso griego, en relación a la organización 17 de noviembre, es un ejemplo de la inacción de un gobierno debido a no percibir a este grupo terrorista como una amenaza para su seguridad y a la limitada capacidad operativa. El caso del apoyo americano al IRA presenta, además, la característica de que las leyes americanas tratan estos apoyos como actividades amparadas por las libertades públicas. Todos estos casos demuestran como un Estado pasivo puede hacer que un grupo terrorista alcance una fuerza importante que de otro modo no podría obtener. De hecho la actitud de este tipo de países es uno de los problemas más importante en la lucha contraterrorista de hoy.

El terrorismo es el arma de los débiles, pudiendo crear efectos similares a los de un conflicto convencional con un coste mucho menor. Los Estados que apoyan el terrorismo lo hacen conociendo el riesgo que corren, utilizándolo como una herramienta estratégica. Así un Estado puede “atacar” a otro sin hacer una declaración formal de guerra, utilizando esto como una solución a su falta de poder o de influencia estratégica. El mayor peligro lo constituyen los regímenes ideológicos ya que no hay una relación coste-eficacia y, por tanto, cortar o limitar el apoyo a los grupos terroristas es muy difícil.

En cuanto a las acciones de los Estados que combaten el terrorismo, hay que señalar que las listas internacionales de Estados que apoyan el terrorismo está altamente politizada, con países que apoyan abiertamente a grupos terroristas fuera de las listas y con países que reducen o rompen este apoyo incluidos en las listas.

Para frenar el apoyo de los Estados patrocinadores, se suelen utilizar diferentes medidas entre las que destacan la presión política, la protesta diplomática, las sanciones económicas, la presión militar y apoyo a otros grupos terroristas. La presión política se inicia cuando un país entra dentro de la lista de países que apoyan al terrorismo. Comienza con avisos diplomáticos para tratar de que cese este apoyo. Estas medidas deben llevar al aislamiento diplomático. La presión económica puede llevarse a cabo a través de varias medidas como son la limitación del intercambio comercial, retirar inversiones, promover acciones contra las compañías extranjeras que tienen relaciones con el país que apoya al terrorismo, impedir el comercio tecnológico y acciones contrarias en instituciones monetarias internacionales. La utilización de la fuerza se produce cuando las medidas políticas y económicas no funcionan, pudiendo llegar, a la invasión. Lo más frecuente son los ataques a objetivos puntuales. Estas acciones suelen tener poco apoyo en otros países ya que está visto como un uso desproporcionado de la fuerza y pueden terminar produciendo una escalada de la violencia. Con el apoyo a grupos terroristas que actúan contra el Estado patrocinador, se trata de debilitar a éste. En el caso de Sudán, esta medida llevó a que el Gobierno perdiera parte del control de su territorio. Su principal ventaja es el bajo coste comparado con el uso convencional de la fuerza. Como principales desventajas se pueden apuntar las de convertirse en un Estado patrocinador, incremento de la tensión y violencia o desprestigio del Estado que adopta esta política.

El caso de Libia es el ejemplo mas claro de cómo un país puede dejar de apoyar al terrorismo. En su momento apoyó a grupos que actuaban en más de 30 países y en el año 1980 era, detrás de Irán, el Estado que más dinero gastaba en apoyo a grupos terroristas. Con el embargo decretado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 1993, se produce una caída en la economía Libia que hace que Gadafi se plantee una nueva situación. Además, las medidas diplomáticas, al estar dentro del marco de la ONU, producen un efecto de desprestigio, bajando mucho su popularidad, incluso, dentro del mundo árabe. En esta desastrosa situación económica y con la caída del imperio soviético, Gadafi pierde su principal apoyo en el concierto internacional, iniciando un proceso de cambio que termina con el reconocimiento del Estado de Israel y con la entrega a Gran Bretaña de los agentes gubernamentales que participaron en el atentado del avión de Lockerbie. En la actualidad Libia no realiza actividades de apoyo a los grupos terroristas.

En definitiva, este libro da una completa visión del problema que presentan los países que apoyan al terrorismo, desde un punto de vista occidental y, especialmente, americano,

proporcionando interesantes propuestas como fruto el estudio de los casos que se han producido en el mundo.

F. A. A.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

PRESENTACIÓN DEL “PROYECTO DE NORMATIVA DE SEGURIDAD INDUSTRIAL “ A LOS ÓRGANOS DE DEFENSA Y A LOS CUARTELES GENERALES

El día 11 del pasado mes de septiembre, de 9:30 a 13:00 horas, en el aula 21 de este Centro tuvo lugar la presentación del “Proyecto de Normativa de Seguridad Industrial” a los órganos de defensa y a los cuarteles generales que corrió a cargo del Centro Nacional de Inteligencia.

JORNADA INFORMATIVA PARA AGREGADOS MILITARES EN ESPAÑA

El día 10 del pasado mes de octubre, de 9:30 a 13:45 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la “Jornada Informativa para Agregados Militares en España”, el acto fue presentado por el director general de Política de Defensa, teniente general don Pedro Pitarch Bartolomé.

REUNION INTERNACIONAL SOBRE LA ADQUISICIÓN TÉCNICA APLICADA A LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Entre los días 18 y 20 del pasado mes de octubre, se desarrolló en las aulas 19, 20 y 21 de este Centro, la reunión internacional sobre “La Adquisición Técnica Aplicada a la Lucha contra el Terrorismo” organizada por el Centro Nacional de Inteligencia.

REUNIÓN NATO PSYOPS WG OTOÑO 2006

Entre los días 24 al 26 del pasado mes de octubre, de 9:30 a 17:00 horas, tuvo lugar en el aula 21 de este Centro, la reunión NATO PSYOPS WG OTOÑO 2006, organizada por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

SESIÓN INFORMATIVA SOBRE LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA RACIONALIZACIÓN DE LOS HORARIOS ESPAÑOLES

El día 12 del pasado mes de septiembre, a las 12 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la sesión informativa sobre las propuestas de la Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios Españoles a cargo de don Ignacio Buqueras y Bach, presidente de la Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios Españoles y su Normalización con los demás países de la Unión Europea. El acto fue presidido por el excelentísimo señor general jefe del Estado Mayor de la Defensa, don Félix Sanz Roldán.

FIRMA CONVENIO COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (CAM)–FUNDACIÓN SAGADOY

El día 13 del pasado mes de septiembre, a las 11:00 horas, tuvo lugar en el Aula 1 de este Centro, la firma del convenio CAM–Fundación Sagardoy.

VISITA A ESPAÑA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE DEFENSA E HISTORIA MILITAR (IDPS) DE RUMANIA

Entre los días 19 al 22 del pasado mes de septiembre, tuvo lugar la visita IDPS de Rumania, la delegación estuvo compuesta por tres personas, al mando del coronel don Petre Otu.

Durante su estancia, visitaron las instalaciones del CESEDEN, asistieron a una conferencia sobre el Centro y participaron en una mesa de trabajo. Visitaron la ciudad de Toledo y EADS-CASA.

VISITA AL CESEDEN DE LA KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY (KNDU)

EL día 22 del pasado mes de septiembre, visitó España una delegación de la KNDU que consta de dos profesores y 18 alumnos, entre los que hay oficiales generales y altos miembros de la Administración. Les acompañará el agregado militar de Korea, coronel Suk-kwang Lee y un intérprete.

Durante su estancia en España, esta delegación visitó este Centro, donde asistieron a conferencias a cargo de Dirección General de Política de Defensa, Estado Mayor Conjunto y CESEDEN.

REUNIÓN ASOCIACIÓN EURODEFENSE

El día 22 de pasado mes de septiembre, tuvo lugar en el Aula 2 de este Centro, la reunión de la Asociación Eurodefense España.

VISITA A ESPAÑA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE DEFENSA DE RUMANIA

Entre los días 23 al 27 del pasado mes de septiembre, tuvo lugar la visita de la Universidad Nacional de Defensa de Rumania, la delegación estuvo compuesta por siete personas, al mando del general profesor universitario doctor Mircea Muresan, comandante de la Universidad Nacional de Defensa.

Durante su estancia, visitaron las instalaciones del Centro, asistieron a conferencias sobre "*El Sistema de Enseñanza Militar Español*" (Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar), sobre el CESEDEN y el sistema de enseñanza: Altos Estudios Militares (Escuela Superior de las Fuerzas Armadas). Visitaron la ciudad de Toledo.

**INAUGURACIÓN DEL VIII CURSO DE CAPACITACIÓN
PARA EL DESEMPEÑO DE LOS COMETIDIOS
DE GENERAL DE BRIGADA/CONTRALMIRANTE**

EL día 27 del pasado mes de septiembre a las 10:15 horas, en el aula magna de este Centro, tuvo lugar la inauguración del Curso, presidido por el vicealmirante jefe de la ESFAS.

VISITA A ESPAÑA DE LA ACADEMIA DE GUERRA AÉREA DE ECUADOR

El día 4 del pasado mes de octubre, tuvo lugar la visita de la Academia de Guerra Aérea de Ecuador, la delegación estuvo compuesta por 22 oficiales, al mando del segundo jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea.

Durante su estancia, asistieron a la conferencia: *Visión Estratégica española de Iberoamérica*.

XVII JORNADAS CESEDEN–UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (UCM)

El día 16 del pasado mes de octubre, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, las XVII Jornadas CESEDEN-UCM. La dirección de las mismas estuvo a cargo del excelelísimomo señor don Carlos Berzosa Alonso-Martínez, rector magnífico y por el excelelísimo señor don Pedro Bernal Gutiérrez, teniente general director del CESEDEN.

VISITA A ESPAÑA DEL CLX CURSO DEL COLEGIO DE DEFENSA DE LA OTAN (NADEFCOL)

Entre los días 16 y 18 del pasado mes de octubre, tuvo lugar la visita del CIX Curso del NADEFCOL, esta delegación presidida por el teniente general Marc Vankeirsbilck, director de este Colegio, estuvo formada por 125 personas (alumnos, profesores, acompañantes y personal de apoyo), pertenecientes a los países de la OTAN y Asociación para la Paz.

Durante su estancia visitaron el Centro, donde asistieron a conferencias sobre: *Fuerzas Armadas españolas* y *Política de defensa española*, asimismo, hicieron una visita cultura por Madrid.

COMBINED JOINT EUROPEAN EXERCISE 2007 (CJEX'07)
REUNIÓN DE COORDINACIÓN Y CONFERENCIA
DE DIRECTORES

Entre los días 23 y 24 del pasado mes de octubre, tuvo lugar en la sala de juntas C y en el aula 4 de este Centro, la Reunión de Coordinación y Conferencia de Directores para preparación del *Combined Joint European Exercise 2007 (CJEX'07)*.

SEMINARIO DE DEFENSA EUROPEA

Entre los días 23 y 27 del pasado mes de octubre, se desarrolló el Seminario de Defensa Europea en el CESEDEN, dentro del marco de la II Reunión de Cooperación Bilateral de la Comisión Mixta Hispano-Chilena que acordó la celebración de un Seminario sobre: *Defensa europea a desarrollar en este Centro.*

El Seminario está organizado por el CESEDEN en colaboración con la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile.

CONFERENCIA GENERAL

El día 26 del pasado mes de octubre, a las 19:30 horas, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, la conferencia: *20 años de la incorporación de España a la Unión Europea* impartida por don Joaquín Almunia, comisario de Economía de la Unión Europea.

A la conferencia asistieron autoridades civiles y militares del Ministerio de Defensa, autoridades de las universidades, institutos y centros de estudios internacionales.

- Se ruega a los suscriptores de este Boletín Informativo que consignent los cambios de dirección postal que se produzcan a: Sección de Planes y Programas (Publicaciones) del CESEDEN en paseo de la Castellana 61, 28071 Madrid, o bien mediante fax a los números 91-3482553 ó 91-3482554.
- Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.defexa