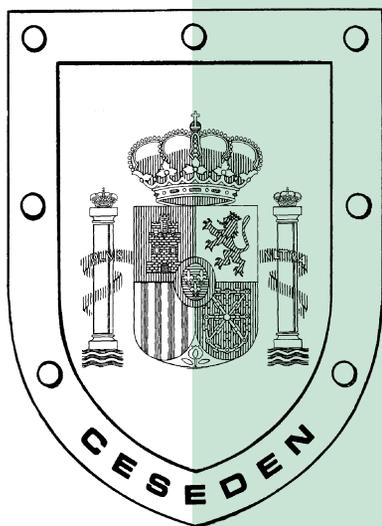


# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 271



año 2001

## COLABORACIONES ESPECIALES

### • CULTURA DE DEFENSA Y UNIVERSIDAD

Rafael Puyol Antolín

*Rector de la Universidad Complutense de Madrid.*

## CONFERENCIAS

### • ASPRÍ THALASSA, MARE INTERNUM, KARA DEMIS, MEDITERRÁNEO. BOSQUEJO HISTÓRICO DEL MAR CULTURAL COMÚN

Hugo O'Donnell y Duque de Estrada

*Miembro electo de la Real Academia de Historia.*

## COLABORACIONES

### • LOS SISTEMAS DE MANDO Y CONTROL: UNA VISIÓN HISTÓRICO-PROSPECTIVA

Enrique Cubeiro Cabello

*Capitán de corbeta de la Armada.*

### • LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LAS ACTIVIDADES DE APOYO A LA PAZ

Aida Otero Ramos

*Universidad de San Pablo CEU.*

### • LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Pedro Llorente Cachorro

*Concurrente del XXI Curso de Defensa Nacional.*

### • EL CONFLICTO DE KOSOVO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

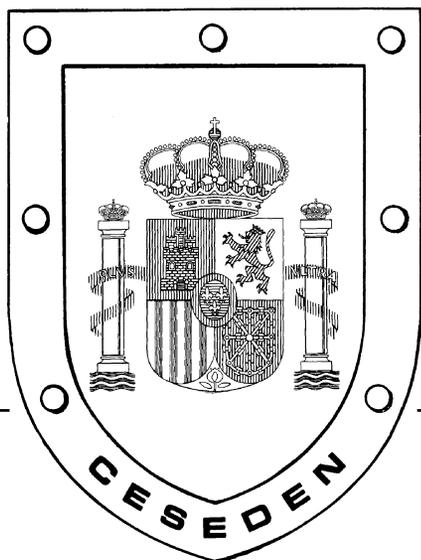
Romualdo Bermejo García

*Universidad de León.*

## RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

### HEMOS LEÍDO

MINISTERIO DE DEFENSA



# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

## SUMARIO

### Colaboraciones especiales

- Cultura de defensa y universidad ..... 7

### Conferencias

- Aspri Thalassa, Mare Internum, Kara Demis, Mediterráneo. Besquejo histórico del mar cultural común ..... 17

### Colaboraciones

#### IV. ESTRATEGIA

- Los Sistemas de Mando y Control una visión histórico-prospectiva ..... 31

#### V. OPERACIONES

- La Alianza Atlántica y las actividades de apoyo a la paz..... 59

#### VIII. POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

- La política de infraestructura del Ministerio de Defensa ..... 83
- El conflicto de Kosovo a la luz del Derecho Internacional Humanitario..... 97

### Reseñas de libros y revistas

#### Hemos leído

#### XI. ACTIVIDADES DEL CENTRO

- Acto de despedida del director del CESEDEN, excelentísimo señor almirante don José A. Balbas Ota..... 135
- Visita a España del Royal College of Defense Studies (RCDS) del Reino Unido ..... 136
- Acto de presentación del libro *Dos ejércitos y una sola Patria* del general del Ejército alemán Jörg Schönbohm ..... 137
- Acto de toma de posesión del director del CESEDEN, excelentísimo señor TG don Domingo Marcos Miralles ..... 145
- Conferencia pronunciada por el excelentísimo señor don Hugo O'Donnell y Duque de Estrada ..... 146
- Celebración del seminario internacional «Revisión estratégica de la Defensa»..... 147
- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS)..... 148
- Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE)..... 149

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

CORREO ELECTRÓNICO: [ceseden@oc.mde.es](mailto:ceseden@oc.mde.es)/[esfas@oc.mde.es](mailto:esfas@oc.mde.es)

Edita:



NIPO: 076-01-013-2

ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 900 ejemplares

Fecha de edición: noviembre 2001

# **COLABORACIONES ESPECIALES**

# CULTURA DE DEFENSA Y UNIVERSIDAD

Rafael Puyol Antolín

*Rector de la Universidad Complutense de Madrid.*

Parece natural a todo el mundo que la Física o la Filología, el Derecho o las Ciencias Biológicas tengan asiento en la universidad, que tiene como función desde siempre aumentar y sistematizar el acervo de nuestros conocimientos y difundirlos. Sorprende, sin embargo, que no haya resultado hasta ahora tan evidente la necesidad de incorporar al campus disciplinas tan necesarias para nuestras sociedades como la Seguridad, la Defensa, la Estrategia o la Polemología, que es la disciplina científica que estudia la guerra, sus causas y su evolución histórica. Nada que tenga que ver con el saber y que requiera métodos científicos es ajeno a la universidad; pero mucho menos debería serlo el campo de conocimientos que rinde mayor utilidad: el que previene la guerra o asegura la paz. Pero en el ámbito universitario, la presencia curricular de la Estrategia es extraordinariamente escasa y el curso de posgrado que realizan juntos el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y la Universidad Complutense de Madrid (UCM) viene a paliar esta laguna desde que en el año 1992 decidiéramos realizar proyectos conjuntos de investigación y colaboración en materia de Seguridad y Defensa. Aspectos ambos cuya centralidad en el mundo actual es evidente y exigen, por lo tanto, una atención investigadora y docente. La paz no es un estado que se nos dé gratis, la paz es una conquista de nuestra voluntad, de nuestra perspicacia y de nuestro celo aplicado al estudio de la guerra, de la tensión y de sus orígenes. Los aspectos políticos en materia de seguridad tienen cada día más importancia en la resolución de los conflictos. La política de seguridad se basa en el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de una adecuada capacidad de defensa. Como tantas cosas la paz es, pues, el premio a un esfuerzo, pero ese esfuerzo sólo es útil cuando se conocen los íntimos mecanismos de los procesos en los que estamos inmersos.

Estoy convencido de que aunque el cambio es inevitable, el progreso no lo es. Aunque aparentemente el mundo se integra cada vez más, el fenómeno tiene algo de espejismo porque, al mismo tiempo, el mundo se está fragmentando a ojos vistas. La globalización económica no allana ni arrasa las diferencias culturales o de civilización y si en los años sesenta se hablaba de tres mundos, ahora hay siete, al menos. De creer a Samuel Huntington, director del Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Harvard, estamos asistiendo «al final de una era de progreso» dominada por las ideologías occidentales, y estamos entrando en una era en la que civilizaciones múltiples y diversas interaccionarán, competirán, convivirán y se acomodarán unas con otras. Pero, contra el diagnóstico de quienes postulan que los crecientes niveles de comercio internacional son una fuerza integradora, sobran estudios que sostienen que unos niveles altos de interdependencia económica «pueden inducir la paz o inducir la guerra, dependiendo de las expectativas comerciales para el futuro». La interdependencia económica fomenta

la paz sólo cuando los Estados esperan que los altos niveles de intercambio continúen en el futuro previsible. Si no es así es posible que se produzca la guerra. En el año 1913 el comercio internacional alcanzó cifras sin precedentes, y en pocos años las naciones se masacraron en una escala también sin precedentes. De manera que conviene estar alerta, no dar por clausurada la Historia y estudiar en profundidad las fuentes del disenso.

El fenómeno de la guerra atraviesa la historia y la cultura de los hombres como una espina dorsal inevitable. En apariencia, la mundialización de la democracia y del mercado instaura la paz entre las pequeñas potencias, y el arma nuclear impide la guerra entre los grandes. En realidad la multiplicación del número de Estados, la ausencia de orden supranacional, la incapacidad de hacer respetar el Derecho en todas partes abren un futuro para la guerra. Desde 1500, los dos tercios del tiempo transcurrido para la humanidad han sido el teatro de guerras mayores, de las cuales nueve fueron mundiales. En el siglo xx la guerra no cesó casi nunca: 36 millones de personas murieron directamente en los conflictos mientras que 119 millones fueron víctimas de asesinatos colectivos sobre todo en los regímenes comunistas.

Desde hace décadas se critica la enseñanza clásica de la Historia entendida como inventario de batallas. Pero es muy poco probable que la Historia pueda dejar de ser por completo ese catálogo de enfrentamientos armados, porque las guerras siguen siendo nuestros puntos de referencia cronológicos más señalados y, nos guste o no, los hitos que marcan los grandes virajes. La charnela que une los diversos compartimentos de la Historia es casi siempre una guerra. A causa de la guerra han perecido casi todas las civilizaciones conocidas y son también las guerras los acontecimientos que marcan la entrada en la Historia de las civilizaciones emergentes. Tal vez esto no sea muy edificante, pero, desde luego, es muy cierto.

Y sin embargo, este fenómeno social no ha merecido ni en tamaño ni en calidad reflexiones e investigaciones a la altura de su importancia. Esta paradoja la explica el antropólogo francés Gaston Bouthoul diciendo que existe una «seudoevidencia de la guerra», una evidencia hecha de costumbre y de resignación. En torno a nosotros, todo evoca la guerra: los monumentos de nuestras ciudades, el nombre de nuestras avenidas, los periódicos o las imágenes de la televisión. Los libros de Historia están repletos de guerras, pero también lo están esos libros efímeros que son los periódicos. Al mismo tiempo que el mundo se integra económicamente, se fragmenta culturalmente y se desgarran en la proliferación de contiendas civiles, en «una floreciente confusión de zumbidos», como dijo William James. Estamos tan impregnados de ese fenómeno que no nos sorprende, lo damos por descontado. Pero, la ciencia —dice Aristóteles— empieza por la extrañeza.

Aunque no soy experto en temas estratégicos creo que puedo decir un par de cosas que tienen que ver con mi disciplina y que afectan al orden mundial. Los fundadores de la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas compartían varias ideas básicas. Su «orden mundial» estaría poblado de organizaciones universales que harían cumplir derechos y deberes universales. Tales organizaciones serían la traducción institucional de una voluntad política para detener y castigar a quienes recurriesen a la agresión arbitraria. Estas ideas sirvieron para hacer un pequeño trecho del camino en el intento de crear un

mundo más pacífico. Pero a partir de ahí su utilidad era escasa porque la gobernabilidad de una comunidad mundial presupone la existencia de esa comunidad mundial con algún grado de vertebración o armonía.

Y en ese sentido todavía está todo por hacer. Según reiterados informes sobre el desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, sólo 5 billones de dólares, de los 23 billones del producto nacional bruto global, procedían de los países en vías de desarrollo, aun cuando suponían casi el 80% de la población total. El 20% de los habitantes más pobres del mundo han visto reducir su parte de la renta global de un 2,3% a un 1,4 % en los últimos 30 años. Mientras tanto, la parte del 20% más rico ha ascendido del 70 al 85%. Hay un dato ilustrativo y terrible que pone en cuestión la posibilidad de vertebrar el mundo para hacerlo más pacífico o más seguro: los activos de los 358 multimillonarios del mundo exceden las rentas anuales combinadas de los países con el 45% de la población mundial. La polarización del mundo tal vez la explique con eficacia este otro dato: más del 85% de la población mundial recibe sólo el 15% de su renta. En este contexto no es fácil inventar un mecanismo factible y permanente para el mantenimiento de la paz y el arreglo pacífico de las disputas internacionales.

La caída del muro de Berlín en el otoño de 1989 fue la metáfora del fin de una era y, por consiguiente, del comienzo de otra. No hubo que esperar ni siquiera un año para hacerse una buena idea de la nueva era. La invasión iraquí de Kuwait, el 2 de agosto de 1990, proporcionó la primera metáfora descriptiva de las complejidades de la posposguerra. Fue una metáfora variada, que representaba un mundo de culturas diversas, entidades étnicas y religiosas diferentes e ideologías enfrentadas acerca de la gobernabilidad internacional. Pero la naturaleza fundamental del cambio político mundial quedó ilustrada por la nueva reacción del mundo al anticuado intento de Sadam Husein de tragarse de un bocado a su pequeño y rico vecino meridional.

Tanto el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como, en general, la comunidad internacional respondieron con unanimidad novedosa: nunca en la historia contemporánea se ha producido un consenso mundial tan general y rápido sobre una acción obligatoria contra un agresor. El consenso se produjo también, en parte, gracias al seguimiento continuo de la crisis que llevaron a cabo las televisiones de todo el mundo. James Schlesinger, ex secretario de defensa de Estados Unidos, dijo, parafraseando a Clausewitz:

«La televisión es la ampliación de la diplomacia por otros medios.»

Fue un episodio atípico, excepcional, porque los intereses geopolíticos y las confrontaciones sociales continúan avivando la hostilidad internacional, interétnica o civilizacional más que ideológica. Paralelamente, asistimos en las últimas décadas en las sociedades democráticas y de tecnología avanzada a una creciente resistencia a la guerra que suponga el sacrificio de vidas humanas. La guerra de Argelia en Francia, la de Vietnam en Estados Unidos y la de Afganistán en Rusia fueron momentos decisivos en la disminución de la capacidad de los Estados para arrastrar a sus sociedades a la destrucción. Pero dado que la guerra sigue siendo el epicentro del poder estatal, los estrategas bélicos se han ocupado en buscar modos para seguir haciéndola. Según Manuel Castells

—*La era de la información*— en los países democráticos avanzados se han alcanzado tres conclusiones sobre las condiciones necesarias para hacer la guerra algo más aceptable ante la sociedad:

1. No debe implicar a los ciudadanos comunes, así que ha de librarla un ejército profesional.
2. Debe ser corta, incluso instantánea, de modo que las consecuencias no se extiendan, drenando recursos humanos y económicos y suscitando preguntas sobre la justificación de la acción militar.
3. Debe ser limpia, esterilizada, y mantener la destrucción, incluso la del enemigo, dentro de unos límites razonables.

Los avances espectaculares de la tecnología militar en las dos últimas décadas propiciaron las herramientas para poner en práctica esta estrategia sociomilitar que se ensayó en Irak y ha tenido plena vigencia en el conflicto de Kosovo, tal vez la primera guerra ganada exclusivamente desde el aire. Pero estas guerras instantáneas, esterilizadas, aisladas y tecnológicas son el privilegio de las naciones dominantes en tecnología. En todo el mundo se libran guerras más primitivas y más crueles. Sólo en el periodo 1989-1992, Naciones Unidas contó 82 conflictos armados en el mundo, de los cuales 79 eran internos de una nación. Si hiciésemos girar un globo terráqueo y lo parásemos luego poniendo el dedo al azar sobre él, es más que probable que el punto señalado fuese un área de conflicto o de posible conflicto. Las guerras debilitadoras a cámara lenta continuarán junto a la amenaza de un posible terrorismo nuclear, químico y bacteriológico. Por eso hay que pensar en un sistema internacional que abarque la seguridad, el desarrollo, la gestión económica, las responsabilidades y derechos humanos, la diversidad de culturas, la migración de los pueblos y la protección del medio ambiente mundial.

Pero como estamos en Europa me referiré a nuestro continente y a sus riesgos más ciertos. Hace tan sólo poco más de medio siglo desde que Europa salió del conflicto más devastador de su historia. Los cambios que hemos presenciado en Europa durante los siguientes 50 años han sido notables. Teniendo en cuenta los cambios acontecidos en este medio siglo resulta difícil predecir los que se sucederán hasta acabar el presente. Más que el destino o la historia, la configuración y el papel de Europa en este siglo dependerá de múltiples desafíos; entre ellos de la ampliación, la globalización, la escena política y la configuración futura de la Unión Europea. La ampliación no es ni más ni menos que la reunificación de Europa. La Unión Europea incluirá en los próximos 30 años a unos 30 países, con una población de 500 millones, equivalente a más del doble de Estados Unidos y a cuatro veces la de Japón. Este hecho supondrá un redescubrimiento de la diversidad de Europa, pero también de lo que tenemos en común. Supondrá hablar con una sola voz y tener mucha más influencia en el mundo.

Como ha escrito Javier Solana, alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y la Seguridad Común, una Unión ampliada no puede sino fortalecer la estabilidad del continente europeo. Nuestros intereses colectivos están tan entrelazados que la única forma de resolver nuestras diferencias será por la vía pacífica. Somos parte de un mecanismo que permite alcanzar compromisos, en lugar de recurrir al conflicto.

Cuando el día 9 de noviembre de 1989, fecha que sin exageración podemos calificar de histórica, Egon Krenz «destruye» el muro de Berlín, no es solamente un símbolo lo que se derrumba, ni tampoco es sólo la línea de resistencia lo que se disloca: es el orden europeo de posguerra, un orden de 40 años que, en pocas horas, se convierte en escombros. Ese día, cada europeo ve al mismo tiempo descomponerse su modelo del mundo, surgir nuevos esquemas políticos y remontarse a la superficie del Viejo Continente sentimientos enterrados desde hacía decenios.

El fenómeno no es nuevo en Europa porque la esencia de su historia radica en la metamorfosis. La Europa moderna, como ha escrito Edgar Morin:

«Es el fruto de una metamorfosis y, a su vez, no ha dejado de vivir en cambio continuo: de la Europa de los Estados, a la Europa de los Estados-naciones, de la Europa del *balance of power* a la Europa del desorden, de la Europa comerciante a la Europa industrial, de la Europa del apogeo a la del abismo, de la Europa señora del mundo a la provincia bajo tutela.»

La conclusión es que la identidad europea se define por la continua mutación. Tal vez por eso, jamás ha tenido una frontera geográfica precisa. La herencia de Europa, pues, es la problemática.

Esa problemática se inserta en un mundo igualmente problemático escindido en culturas diversas, entidades étnicas y religiosas diferentes, en agravios económicos, en desequilibrios demográficos e ideologías enfrentadas acerca de la gobernabilidad internacional. ¿Qué es lo que hace Europa en ese contexto? Lo cierto es que durante la mayor parte de la última década la Unión Europea se ha centrado en lanzar el euro y arreglar problemas caseros. Como resultado, la política exterior común ha sido muy poca cosa. Desde luego, de acuerdo con la mayoría de los analistas, si la Unión Europea no ha articulado un proyecto claro en materia de Seguridad y Defensa común en los últimos años ha sido principalmente por culpa suya, de la Unión Europea.

Es una temeridad porque, por un lado Rusia vive hoy una situación de hundimiento económico, frustración popular y debilidad del Estado, que recuerda a la república de Weimar. Y no lo digo como analogía académica, sino como advertencia política. Lo ocurrido en Rusia, además de ser una monumental desgracia para los rusos, es una severa amenaza para Occidente. Los norteamericanos no parecen dar demasiada importancia a ese riesgo, como si todavía pensarán en términos de guerra fría y les bastara con debilitar al antiguo enemigo. Para Estados Unidos las amenazas a la seguridad parecen reducirse a lo que denominan los *rogue states*, que puede traducirse por «gobiernos malhechores» y suele referirse a Irak, Serbia, Libia o Afganistán y poco más. El concepto, desde luego, no es ni muy fino, ni muy preciso.

Por otro lado, los Balcanes se han balcanizado más y el mundo se ha vuelto especialmente peligroso en las repúblicas caucásicas. En la ribera del Mediterráneo el sangriento fundamentalismo argelino no ha eclipsado el enquistado conflicto de Oriente Medio porque aun cuando los palestinos han ganado algo de soberanía, han perdido prosperidad y han cosechado frustración.

Al decir de muchos norteamericanos los europeos serían unos *free riders*, es decir unos gorriones por su falta de voluntad de asumir los costos y los riesgos de su propia defensa. Mientras a raíz de la guerra de Kosovo, se volvían a oír en Estados Unidos voces que repetían eso de «otra vez los americanos tenemos que rescatar a Europa de sus líos», cada vez más ciudadanos europeos no se resignaban a presenciar cómo aquí y allá se producían vulneraciones de los derechos humanos o desastres humanitarios sin que sus gobiernos hicieran nada para evitarlos. Lo que parece cierto es que Europa viene obligada cada día más a salir de las constricciones de la inercia que la enfrenta política y militarmente a Washington y asentar con credibilidad una posición propia, asumiendo la autodisciplina que le permita elaborarla y mantenerla con medios militares propios para hacerse respetar por sí misma.

Si la Unión Europea se inclina por seguir en política exterior a merced de Estados Unidos, como ha hecho básicamente en lo que va de posguerra fría, debe saber que esa situación no siempre será sostenible y que acabará siendo muy costosa. Si, por el contrario, articula una política de seguridad y defensa con la que respaldar una política exterior común, estará en condiciones de estabilizar una Europa no dividida y contribuir a la paz en otras partes del mundo. La Unión Europea es ya una realidad demasiado consistente como para vivir cómodamente bajo la tutela de Washington, pero todavía es demasiado débil para volar por su cuenta. Esa indefinición no puede durar mucho porque cuando la economía se ha convertido en prioritaria frente a la política o a otros aspectos de la integración europea, conviene no olvidar que si existió primero un Tratado de París y después otro de Roma, que fueron el prólogo de la construcción europea, fue precisamente para asegurar la paz y evitar las guerras originadas por los excesos del nacionalismo.

La Unión Europea ha estimado recientemente que en el siglo xx se produjeron más de 300 conflictos importantes. Aproximadamente 200 de ellos estallaron tras finalizar la Segunda Guerra Mundial. Se trata de estadísticas serias. Apuntan a una necesidad creciente de instrumentos para la prevención y la solución de conflictos. Ésta es una de las razones por las que estamos añadiendo nuevas capacidades tanto militares como civiles y su objetivo es darnos la posibilidad, en caso de que así lo decidamos, de intervenir en operaciones de gestión de crisis. Como consecuencia de ello, podremos desempeñar un papel a la hora de poner fin a este tipo de acontecimientos trágicos. No se trata de una demostración de poder. Se trata de seguridad, de la nuestra y de la de los demás. Podría traducirse en la intervención en catástrofes humanitarias, en las que hubiera que recurrir a tropas para suministrar ayuda o rescatar a la población civil, así como operaciones de mantenimiento de la paz, semejantes a las que se han llevado ya a cabo en los Balcanes.

El director de la revista *Política Exterior*, Darío Valcárcel, tras la Cumbre de Niza concluía que Europa habrá de construirse en torno a estas ideas: la constitución europea, basada en el Estado de Derecho, la democracia y la paz. Todo esto necesita una defensa, de ahí la Europa militar. De otro lado, la Europa del día a día, la de los problemas más inmediatos de cada ciudadano: la seguridad en el control de los alimentos, el aire que respiramos. Ni en una Europa ni en otra se han producido grandes avances en Niza. Pero hay algunos éxitos evidentes como la posibilidad de ingreso inmediato de cinco nuevos

Estados. Esto es saludable para formar una única entidad supranacional capaz de competir con Estados Unidos, China o Japón.

Éste es nuestro escenario. En ese contexto la incorporación a la universidad de los altos estudios militares serviría no sólo para analizar riesgos y asechanzas y para suscitar especulaciones académicas imprescindibles, sino también para articular un pensamiento estratégico inmerso en la realidad, en la actualidad y en la inquietud de la sociedad. Poco antes de la desaparición de la Unión Soviética, Gorbachov organizó un seminario para confrontar los documentos existentes sobre la crisis de los misiles de Cuba de 1962. El informe redactado por Robert McNamara en 1990 sobre este encuentro resulta esclarecedor: Kruschov hizo lo que hizo, y Kennedy reaccionó como reaccionó, porque ambos dirigentes, sus colaboradores y sus pueblos respectivos se hallaban presos de falsas percepciones. Es una lección que no debemos ni podemos olvidar: hay que dedicar mucha atención a estudiar la realidad con objetividad, con tiempo y con sosiego. Hay que dedicar atención a prever los riesgos, jerarquizarlos y estudiar sus probabilidades.

Mi actitud, por lo tanto, es totalmente contraria a la de un colega mío, rector de la que quizá sea la universidad más importante del mundo quien, tras el derrumbe de los regímenes comunistas, vetó el nombramiento de un profesor de estudios sobre Seguridad porque su necesidad había prescrito. Mi ilustre colega se negó a propiciar el estudio de la guerra porque la guerra había desaparecido. Por el contrario, creo que la guerra sólo se evita aceptando la realidad y estudiando la lógica de su evolución. El clásico de la Polemología, Gaston Bouthoul, animaba en un libro imprescindible, y no suficientemente conocido, a intensificar la investigación y la docencia del fenómeno de la guerra y de sus causas. Pedía, con buen criterio, la incorporación de esta disciplina a la universidad que es la instancia organizadora del pensamiento y del saber.

En este sentido, la sociedad española presenta carencias alarmantes ya que, hasta donde llega mi información, la Estrategia sólo es objeto de estudio en la Dirección General de Política de Defensa y en su Instituto Español de Estudios Estratégicos. De una forma colateral también tocan esta materia el CESEDEN, los Cursos de Estado Mayor de los tres Ejércitos y el Centro de Investigación para la Paz de Barcelona. En el ámbito universitario la presencia curricular de esta disciplina es extrañamente escasa. Ciertamente es que la enseñanza militar ha experimentado en los últimos años una profunda reforma para adaptarla a los criterios marcados por la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo y la Ley de la Reforma Universitaria. La reforma está concluida para la Escala Básica de Suboficiales, la Escala Media y la Escala Superior. Pero falta, sin embargo, un tercer ciclo y nuestro curso de magister viene a paliar modestamente esta laguna.

Los viejos ejercicios de cartografía geopolítica han quedado amortizados por la plasticidad de nuestro mundo, necesitamos nuevos modelos a fin de ordenar la nueva realidad, comprender las relaciones causales entre fenómenos, prever acontecimientos futuros, distinguir lo que es importante de lo que no lo es y saber qué pasos debemos dar para lograr el objetivo de la paz. Esos nuevos paradigmas están inspirando ya la ampliación y reorganización de nuestras organizaciones internacionales de defensa. Desde la Conferencia de Berlín, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa ha cobrado un

nuevo rumbo, al aceptar los norteamericanos el apoyo con medios de la Alianza al desarrollo de acciones militares de la Unión Europea Occidental, siempre y cuando se realicen dentro de lo estipulado en la Declaración de Petersberg, es decir: operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. La versatilidad de nuestras estructuras de Seguridad es grande y la «cultura de la defensa» forma parte importante de nuestra actualidad, de nuestros retos y preocupaciones y, por lo tanto, merece tener un estatus universitario.

En la UCM estamos muy satisfechos del grado de colaboración alcanzado entre el CESEDEN y la Universidad por virtud del Convenio de Cooperación que nos vincula que ha dado grandes frutos y los sigue dando. Al Máster en Seguridad y Defensa y a estas Jornadas, se ha sumado más recientemente la Cátedra «Almirante Don Juan de Borbón» de Estudios de Seguridad y Defensa Nacional. Hemos recorrido juntos un camino del que se han beneficiado ambas Instituciones; pero, sobre todo, la sociedad que está en el horizonte de nuestras respectivas preocupaciones.

# **CONFERENCIAS**

# ASPRÍ THALASSA, MARE INTERNUM, KARA DEMIS, MEDITERRÁNEO. BOSQUEJO HISTÓRICO DEL MAR CULTURAL COMÚN

Hugo O'Donnell y Duque de Estrada

*Miembro electo de la Real Academia de la Historia.*

## El Mediterráneo como ámbito cultural

Todas las diferentes denominaciones con las que se ha venido conociendo históricamente el «mar de la cultura» o mejor «de las culturas», de las que se valió a modo de crisol para ayudar a formar lo que en términos poco precisos conocemos como «civilización occidental», hija, acumulación, depuración, mezcla e interpretación de otras que no podemos calificar como «occidentales», son muestra simplemente de una concepción parcial, egoísta, interesada del devenir de la humanidad.

Para otros, el mundo decididamente asiático, en lo geográfico y en lo cultural, es, o debería ser, el centro de la tierra, aunque careciera de ese cinturón acuático característico, herencia prolongada de la tradición delfica del *omphalos*, punto de imputación del pasado, del presente y del futuro.

El Mediterráneo no es geográficamente sino una fractura insignificante de la corteza terrestre, línea arcaica de la geología del Globo, único resto del amplio anillo marítimo, el *Tetis* de los geólogos, que cortaba en dos, entonces sí, y en el sentido de los paralelos, el cuerpo del mundo.

Históricamente no es tampoco el lugar de origen de la humanidad, que parece corresponder a regiones interiores, ni de la cultura agrícola prehistórica, ni del comienzo de la escritura y del arte como testimonio, ni siquiera de la Historia *strictu sensu*.

Hasta el agua dulce parece haber ganado la partida a la salada en el momento en el que se producen los albores de la navegación y el Egipto nilótico precede al Egipto mediterráneo y la Mesopotamia flanqueada por cuencas fluviales a la Siria litoral. Cuando surgen las primeras aldeas oportunistas, pescadoras y recolectoras de frutos del mar en sus riberas, no constituyen sino un aspecto más previo a la revolución agrícola en el 8000 a. de C., de la misma forma que sucede con los pueblos recolectores de tierra adentro.

La tan traída y llevada polémica de la cultura general megalítica de las islas y tierras mediterráneas, que sólo puede tener un origen único y marítimo al estar ya definida en el momento de su eclosión la conformación actual de este mar, sólo parece mostrar un momento estelar, olvidado y en condiciones difícilmente comprensibles y aún no suficientemente explicadas. Otras aventuras posteriores que Braudel incluye en el término

«navegación salvaje», son todo lo más retazos precedentes de lo que luego y sin interrupciones constituirá el descubrimiento colonizador del Mediterráneo.

Hasta el Sexto o Quinto Milenio antes de Cristo el hombre primitivo no se aventura sobre las olas, y hasta el Tercer Milenio la Marina no se convierte en una verdadera herramienta a utilizar en el mar inmediato. El Mediterráneo no será por mucho tiempo sino una consecución de mares que se irán alcanzando paulatinamente.

En todo caso, nuestra civilización ha venido a prevalecer y por lo tanto es en este contexto en el que debemos movernos, por ser también el nuestro: Mediterráneo en el sentido de siempre.

Por ello nos valdremos en nuestra exposición de una sola imagen fija, la de un portulano del siglo XVI, en la conciencia de que en este tipo de planos marítimos, cuya tradición que comparten todos sus pueblos litorales, se remonta al siglo XIII; mapa de sólo el Mediterráneo y lo que le inmediata, política y culturalmente le rodea, para el que solamente su ámbito parece tener importancia, realidad y exactitud, lo demás, cuando figura, aparece hipotético y deformado a la manera ptolemaica.

### **La llamada del *Asprí Thalassa***

Un título tan barroco como éste que incluye varias de las sucesivas denominaciones con que a lo largo de la Historia se ha conocido el mar Mediterráneo parece precisar ante todo alguna explicación. Se trata de un recorrido temporal y consecuentemente comercial, militar y cultural en el que el primer término griego *Asprí Thalassa* pretende representar la Antigüedad preromana desde el momento en que este mar deja de ser un medio inmediato de subsistencia o de comercio vecinal, para convertirse en área de expansión, es decir, desde el momento en que se adquiere conciencia, más o menos vaga, de su extensión y posibilidades y unas determinadas colectividades políticas, que pueden constituir únicamente fracciones de otros pueblos más complejos de la misma etnia y cultura, pero dotados de poder decisorio propio, deciden concurrir en su descubrimiento y explotación incluso con otros con los que hoy en día se confunden integrando una misma nación.

Esta atomización inicial de esfuerzos será nota predominante de este vasto periodo, aunque desde que el hombre histórico lo es, ha basculado entre los dos polos opuestos del ideario político representados entre la idea inmediata de la patria chica y el concepto de imperio o dominio universal. Posibilidades siempre presentes y siempre contemporáneas.

La concurrencia, la competitividad, en el mundo marítimo, ha impulsado a tomar decisiones y acometer empresas desde un ámbito reducido prácticamente al mínimo dentro de lo efectivo, consecuencia del escaso desarrollo social de las colectividades primitivas y de las relaciones egoístas y primarias que las rigieron, basadas en la supervivencia.

Esta característica ni es exclusiva de estos pueblos ni privativa de este periodo o de este ámbito, aunque sí predominante.

Las ciudades italianas del Trecento, Cuatrocento y Quiquecento, seguirán también esta pauta, con la consecuencia de convertir su mar dentro del mar en un foco de irradiación del emporio cultural generado por su potencial económico, contribuyendo en forma decisiva en la civilización europea, occidental y en buena medida también universal.

En realidad este fenómeno no se circunscribe tampoco al ámbito mediterráneo. En época medieval e incluso moderna, los puertos atlánticos de nuestra cornisa cantábrica han rivalizado en las pesquerías de Terranova y en la trata de Flandes hasta niveles que rondan la franca hostilidad sin que el poder político común de los reyes de Castilla pudieran evitarlo. El conocido principio histórico del *no peace beyond the line*, concebida esa frontera como línea comercial, es aplicable a todas las latitudes. El mar que une a los pueblos alejados, parece desunir a los vecinos.

De acuerdo con Mahan, una serie característica que afecta favorable o desfavorablemente al desarrollo del poder naval de las naciones es la situación geográfica. Aquéllas con grandes líneas fronterizas están en desventaja respecto a las que no precisan defenderse por tierra ni tienen necesidad o posibilidades de extenderse por este medio. Por ello las talasocracias no tuvieron, al menos inicialmente, grandes territorios: Creta, Fenicia, Cartago, Atenas, Mileto, Venecia... frente a los grandes imperios continentales como el de Alejandro, Roma, Carlomagno... que usan del mar ocasionalmente.

En una guerra de batallas terrestres como la segunda Guerra Púnica, el dominio del mar por los romanos obligó a Aníbal a la larga y peligrosa marcha a través de las Galias, que redujo drásticamente sus tropas veteranas y permitió posteriormente a Escipión enviar por mar un ejército a España que cortó las comunicaciones enemigas y los socorros de Asdrúbal que fue derrotado en el Metauro.

Las potencias antiguas tuvieron espacios generadores más pequeños que las más modernas, reducidos prácticamente a un buen puerto madre y un pedazo de tierra, insular o no, que permite sin embargo, su subsistencia y algún tipo de excedente para realizar el comercio.

La zona generadora no puede ser muy grande; si lo fuera querría decir que tendría otras actividades productivas que elevarían los costes de la actividad marítima, encareciendo el mercado de trabajo y distrayendo la inversión.

La talasocracia ateniense parece haber sido una excepción, si no en cuanto a la extensión, sí en cuanto a sus amenazas exteriores, teniendo que distraer efectivos y mantener un ejército de hoplitas, así como construir una muralla contra sus rivales espartanos.

Los grandes imperios: Egipto, Asiria y Persia y otros pueblos continentales como el hebreo, recurrirán a un medio indirecto, el de dominar, o al menos contratar, a un pueblo marino, en estos casos el fenicio, para intentar proyectarse hacia el mar, con resultados limitadísimos.

A las exigencias de Mahan, ampliadas y adaptadas más recientemente por Román Perpiñá, se añaden la posibilidad de contar con excedente de productos para intercambio, con una técnica de construcción naval así como de material para la misma y de

infraestructura portuaria, y ante todo, de ese espíritu característico trasendente que Eliseo Álvarez-Arenas define como «mentalidad naval».

Tucídides recoge la respuesta afirmativa de Corcira para formar liga con Atenas y contra Corinto en el 333 a. de C.:

«No es lo mismo rehusar una alianza si la ofrece una potencia marítima que si es terrestre.»

## Oriente se desplaza

Los pueblos del Mediterráneo Oriental son desde el primer momento los agentes iniciadores de la navegación y del intercambio.

Egipto comerciaba con Biblos y desde a Alejandría a Siria había establecida una línea de tráfico estable. El Egeo era el ámbito de comunicación con el continente e islas griegas, con la Tróade y con Anatolia, pero hacia el siglo XIV a. de C. todas estas culturas se ven afectadas por la invasión de pueblos indoeuropeos. Tesalia vuelve a la barbarie y Troya, la primera de las nueve ciudades superpuestas que descubrirá Schlieman, fundada hacia el 3000 a. de C. es destruida por causa de pueblos menos evolucionados.

En frase de Braudel todas las luces se apagan menos una que tras una larga noche y durante la primera mitad del Segundo Milenio se convierte en el centro de una amplia red con bases en Melos, Citera, Mileto y costa de Asia Menor y Rodas, y que por Occidente se relaciona con Malta, Sicilia y el sur de Italia: se trata de la Creta prehelénica o minoica. La primera potencia en tener conciencia de la mediterraneidad, siendo a su vez escala obligada entre Europa, Asia y África.

Creta domina hasta donde le interesa pero ante el vacío y decadencia generales no tiene que competir; no concurre y desposeída por los cataclismos y las invasiones aqueas es sustituida en sus antiguas relaciones comerciales y culturales por Micenas, por Tirinto, por Pilos, por Argos y también por una Tebas y una Atenas preclásica.

Coetáneamente, los sirios forman pequeñas colonias comerciales y empiezan, ellos también, a visitar Occidente. Pero en el anterior y en este caso estamos hablando de contactos más que de asentamientos, de relaciones basadas en la paz y la complicidad que exigen el comercio y el intercambio cultural, de capacidad marítima y de transporte por cuenta propia y ajena, pero no de talasocracias. Chipre se suma a estas comunidades.

Una nueva convulsión generada en Oriente viene a repercutir en este mundo mucho más largo aunque igual de ancho y se produce en las bases la irrupción de los llamados «pueblos del mar», cuyo origen sólo se intuye y que acaba con el esplendor de la Edad del Bronce mediterránea. Seguirán siglos oscuros a los que sobrevivirá Egipto y la costa cananea que conocemos ya como Fenicia, la «roja» puesto que *phoinikes* es el término griego con el que se designa a los traficantes en púrpura.

Fenicia, que tarda 300 años en deshacerse de la influencia egipcia, impuesta para contrapesar el imperio asirio, habiendo sido sus barcos empleados como muralla flotante protectora de un imperio mucho más continental que marítimo, pese a sus gestas navegantes pioneras.

Fenicia recupera ahora la tradición de su Biblos remoto y otros reinos de su estrecha franja costera como Sidón y luego Tiro se lanzan al mar como fuente de nuevos recursos, encajonados entre los arameos del Norte, los hebreos del Este y los filisteos del Sur.

Son astutos mercaderes y constructores de barcos de ciudades industriales que crean y revenden en tres rutas principales: costeando los litorales del Norte, Grecia y sus islas hasta Corfú, canal de Otranto, y por la costa de Italia hasta el estrecho de Messina, desfiladero conocido ya por los minoicos, y el Tirreno; la ruta meridional que sigue la costa de África desde Egipto hasta Libia y África del Norte ante las Columnas de Hércules; y la tercera, el centro del mar, apoyándose en una cadena de islas, Chipre, Creta, Malta, Sicilia, Baleares... Lo que siglos después constituirá la llamada «vía rápida» para la contraofensiva hacia Constantinopla, en tiempos de Felipe II de España.

Para conseguir las metas sucesivas, se valdrán de factorías o etapas; meras bases sin proyección interior.

A partir del siglo XI la colonización fenicia afecta al Mediterráneo Central y Occidental a partir de Cerdeña, y lo trasciende en busca de las fuentes de la plata de España y de los tráfico atlánticos. Gadir hacia el 1100, Lixus en Marruecos, Utica y finalmente Cartago en el 813, el «barco anclado» de la sidonia Dido, la nueva ciudad, que no mera base, que apoya y conecta Gadir con la metrópoli, Gadir por la que el Mediterráneo descubre no ser el único en el mundo de los mares y por la que entrará en contacto con la única civilización occidental autóctona con mayúsculas: Tartessos, cuya fama llegará a oídos de Salomón con quien contacta, a través naturalmente de un amigo y unos buques comunes: los de Hiram de Tiro.

Fenicia se somete a los asirios en el 671 y Tiro cae ante el babilonio Nabucodonosor en el 574, dejando huérfanos los asentamientos occidentales, pero bajo la tutela de un Cartago que ya ha adquirido su mayoría de edad en un momento y en un espacio en el que los griegos han irrumpido ya y por su cuenta amenazando el privilegio minero de la nueva Fenicia y en el que un nuevo y misterioso pueblo italiano, los etruscos, han aprobado su bautismo de mar.

A partir de ahora la concurrencia impondrá la confrontación, como ocurrirá siglos después en América, y como en América también, los conflictos orientales locales se trasladarán al nuevo mundo, existiendo siempre interrelación entre ambos.

En los siglos VII y VI a. de C. los griegos están por todas partes. Sus más avanzados, los focenses, fundan Masalia en el 600 y se han instalado en Ampurias y en Mainaké.

Sus pretensiones van más allá del establecimiento de una factoría; pretenden crear un universo disperso de ciudades al otro lado del mar, cada una relacionada con una ciudad matriz y resultado de una consulta obligada al oráculo de Delfos y de una cuidadosa preparación a cargo del *oikistes* o fundador.

Magna Grecia denominarán a su futura y mayor conquista, en tierras que mucho más tarde formarán el reino de las Dos Sicilias.

Griegos por una parte y etruscos y neofenicios por otra, se enzarzarán en una serie de guerras con resultado alterno, pero con un tercer y único beneficiario la Roma que desde

que a principios del siglo VI se ha desembarazado del poder toscano, vencerá a Etruria, vencerá a Pirro y acabará borrando del mapa a Cartago, *delenda est Cartago*, tras los cien años de Guerras Púnicas, en el 146.

Al ocaso de ambos pueblos vencidos, griegos y cartagineses, contribuiría su desvinculación con las metrópolis. La nueva Fenicia no encontraría eco en el imperio aqueménida, nuevo manipulador de pueblos marítimos en Oriente, y aunque Grecia continental apoyaría contra etruscos y cartagineses como una prolongación de las Guerras Médicas, para el gran Alejandro sólo los grandes espacios orientales parecieron tener atractivo, perdiéndose así la primera y frustrada posibilidad viable de dominación monocultural del Mediterráneo.

### **Roma, unidad y bipolaridad del Mediterráneo**

Roma, tras la caída de Pirro en Benevento (275) y de Cartago (146) es la dueña del Mediterráneo Occidental. Pronto tendrá la ocasión de hacer lo mismo en el Oriental donde las monarquías helenísticas, Macedonia, Siria y Egipto andan a la greña. Cinocéfalos en 197 había sido ya la cabeza de puente terrestre que Pidna completó (167 a. de C.), permitiéndole poner pie en el corazón del mundo griego. Habrá que esperar al 63 a. de C. para que Siria, con motivo del asesinato del rey del Ponto (ese otro mar vinculado desde antes que el Atlántico, desde tiempos de Troya, al Mediterráneo), el Ponto Euxino, se convierta en provincia romana.

Una guerra civil, entre Octavio y Antonio, y tras una batalla naval que muestra la vocación romana por el dominio completo del mar, Actium, inicia la ocupación de Egipto.

Aunque corresponderá a Septimio Severo en el siglo II después de la Redención el completar lo fundamental que quedaba en el norte de África, el Mediterráneo justifica plenamente su denominación por lo que al mundo romano se refiere. La *pax romana*, la tolerancia, la fides, el derecho común, y hasta el paisaje que generaliza la vid y el olivo, sustituyen la poesía de la aventura singular, de la poesía multifacética, por la prosa de las realizaciones y organización públicas. Sobre las ruinas del Atica surgen los lugares de esparcimiento públicos y junto al Salambó cartaginés el acueducto tunecino. Uniformidad práctica que convierte al mar en un *Mare Internum*, vía general de comunicaciones y dirección.

Para que se convierta en un auténtico *Mare Nostrum*, habrá que esperar al edicto de Caracalla del 1212 que concede a todos los habitantes dentro del *limes* la condición plena de ciudadanos, la *civilitas romana*.

El culto al emperador y luego el cristianismo, con su proselitismo universalista, intentarán unificar la faceta religiosa.

### **Oriente completó y Occidente unificó**

Lo que los romanos crean por única vez en la Historia: la conversión de un mar de mares, de un mar de pueblos, en una unidad cultural y política, los romanos lo parten

con un criterio político, pero también histórico, en el que el centro insular lo constituye Malta, integrada, como a su civilización corresponde, en Oriente. En realidad Teodosio consagró con su reparto en el 395 una triple realidad: la ingobernabilidad del conjunto; la existencia de hecho de dos mundos diferenciados; la dificultad de regir desde Roma y Asia. El mundo único, pasa a ser bipolar.

La ruptura pretende ser equilibrada. Pero la *Pars Occidentalis* no tiene fuerzas para resistir a los bárbaros, y aunque de alguna forma el imperio no sucumbe, sino que se barbariza, y la cultura romana subyace y se constituye en base de resurgir de los nuevos pueblos, no se puede hablar de unidad, pese a los intentos de Justiniano por recuperar para Oriente todo el ámbito mediterráneo.

La civilización romana, en frase de André Pignaiol «no murió de muerte natural, sino que fue asesinada», y por ello sobrevive.

La bipolaridad de todas formas se mantiene aunque ninguno de los dos bloques sea propiamente romano. La separación de la Iglesia que se autoproclama ortodoxa, consagra la división, de forma parecida a lo que el cristianismo realizó con la unión.

Occidente romano, de Roma, en religión y en lo que le queda de cultura. Bizancio aglutina en realidad todos los elementos que eran extraños, herencia de culturas anteriores, pero manteniendo intacta su organización, su nombre y su pretendido significado.

La descomposición de Oriente será lenta y a manos de otra cultura que se manifestará en dos fases: la inicial, y la definitiva: el islam, para el que el Mediterráneo no era más que uno de los conocidos y dominables junto con el mar Rojo, el Caspio y el océano Índico, aunque fuese en él donde se desarrolló su verdadera aventura marítima.

## Los árabes en el Mediterráneo

La unidad de las tribus árabes la culmina Mahoma en el 632. Unidad política y religiosa con grandes influencias del Mediterráneo judeo-cristiano pero sin proyección inicial marítima ni tan siquiera bélica.

El islam no incluye entre sus cinco pilares fundacionales la *yihad* o guerra santa. Será el califa Omar quien por razones de estabilidad interior, lance la temible máquina bélica de jinetes y camelleros beduinos, civilizados por los árabes, y más tarde a los bereberes.

El islam árabe se valdrá de esos pueblos primitivos y de otros como los almohades, benimerines y almorávides sudaneses. Para la conquista de Creta en el 825 utilizará nuevos creyentes andaluces; para la de Sicilia, tunecinos.

Aunque parcialmente acabará por sucumbir ante la violencia de esas fuerzas de choque, como sucederá con los fatimíes egipcios ante los turcos osmanlíes en una posterior etapa, conservará su primacía moral y honorífica, tanto en Occidente, como en Oriente.

En una primera fase el ataque será contra el cercano Oriente, al que en este momento parece estorbar la presencia griega, incapaz de conservar el orden interno y de rechazar las amenazas externas.

Las primeras conquistas árabes cuentan con su complicidad. Siria cae en manos musulmanas en el 634 y Egipto en 639. África del Norte desde la segunda mitad del siglo VII al principio del VIII y España se derrumba de un golpe seguida por las grandes islas, Sicilia, Córcega, Cerdeña, Chipre y Rodas.

Menos Asia Menor, salvada por Bizancio como auténtica patria, los conquistadores se apoderan de grandes extensiones y del espacio marítimo intermedio. Empiezan bordeando el mar, para luego conquistarlo.

El islam, sin tradición marítima, improvisaría un medio suficiente ante la práctica carencia de oposición naval: los butras, barcos de tablas unidas por cuerdas de fibra de palmera y sin clavos que les permitirían dominar el mar y los puertos: Alejandría, Palermo, Túnez, Bugía con sus bosques, Argel, Orán, Almería y Sevilla frente al Atlántico.

A finales del siglo IX, el avance se detiene. Bizancio recupera Creta posición fundamental de vanguardia, y poco después un pueblo mariner del Norte, los normandos conquistan Sicilia, marcando una pauta a seguir por Amalfi, Pisa y Génova que, de azote pirático del tráfico musulmán, pasan a convertirse en potencias agresoras mercantil y militarmente.

Hacia el año 1080, el mar pertenece a los rumí, a los cristianos. Las cuatro grandes Cruzadas serán su consecuencia, de 1095 a la de San Luis en 1270.

La idea de cruzada es una adaptación de la *yihad*, el disperso mundo cristiano-occidental se muestra unido políticamente por primera vez, formando bloque.

Pero esta unión no se mostrará lo suficientemente atractiva para los bizantinos, antes al contrario. Muchos historiadores actuales son de la opinión que la caída de Constantinopla se debió a la negativa del mundo griego a someterse a Roma, requisito imprescindible de las potencias occidentales para su socorro. Se prefirió su entrega a los turcos, que de hecho conservarían sus estructuras profundas, a los latinos. La memoria de la conquista de Constantinopla por los cristianos romanos, como desviación de la IV Cruzada, aún pervive en la memoria y en el rencor.

España, o los reinos que la llegarán a formar, progresa en su Reconquista y Aragón-Cataluña se perfila también como potencia mediterránea.

La pérdida de Constantinopla tendrá su compensación lejana en la de Granada que iniciará la proyección española hacia el norte de África, desposeyendo al islam del dominio de los mares de la *Pars Occidentalis*.

En este momento se produce la aparición en escena de otros mundos marítimos cuyo descubrimiento y conquista corren a cargo de las dos potencias ibéricas: Portugal y España, con resultados dispares.

El descubrimiento de la India por la ruta de África a cargo de Vasco de Gama, coge por la retaguardia al complejo mundo islámico en el océano Índico, con la consecuencia económica de hacer variar la ruta de los productos de Oriente.

El descubrimiento de América que por ahora no tendrá notables consecuencias, llegará a producir el efecto contrario: restará fuerzas a una potencia que ya apunta claramente contra el corazón enemigo, contra Istanbul.

Con la muerte de Fernando *el Católico*, terminaba una decidida política de acción en el norte de África, desde el confín de las costas mediterráneas del reino de Fez, asignado a Portugal en virtud del Tratado de Tordesillas, hasta el de Tunicia al Este.

En el periodo de 1497 a 1510, habían caído en manos españolas las plazas de Melilla, Mazalquivir, Peñón de Vélez de la Gomera, Orán, Bugía y Argel, siguiendo lo que parecía un imparable avance hacia el Este, acompañado de la sumisión por parte de los reyezuelos locales de amplias zonas, con el fin de controlar desde estas bases y otras menores, una secular actividad corsaria.

### ***Kara Demis***

El estandarte verde del islam tiene mientras tanto en Oriente un nuevo valedor que utilizando del saber griego en materia naval, como antes hicieran otros imperios continentales, va a ir desposeyendo, paso a paso a los cristianos que, desde las Cruzadas, se han introducido profundamente en el Jónico y en el Egeo. No sólo Venecia, sino también Génova gozaban de monopolios comerciales que hacían valer desde bases militares como Chipre y y otras islas.

La caída de San Juan de Acre, último bastión en Tierra Santa, no había sino reforzado la capacidad naval de las ciudades italianas a las que se suma la Orden de San Juan que, desde Rodas, controla cualquier preparativo agresor, tanto desde Istambul, como desde El Cairo.

La caída de Constantinopla primero y la derrota del poder egipcio después a manos del sultán turco, permitirá lanzarse contra esta avanzada de Occidente que domina de hecho todo el Dodecaneso.

Rodas capitula en 1520; con esto y con promesas a Venecia, la Puerta consigue trasladar hasta línea de frente hasta las aguas del Adriático.

Esta feliz circunstancia viene a coincidir con el acceso al trono imperial de Carlos I de España, con lo que los esfuerzos prioritarios de esta nación se van a volcar en escenarios terrestres y lo que es mucho más grave, las dos naciones dominantes Francia y España, van a verse inmersas en sucesivas guerras con una consecuencia impensable: la alianza de Francia con Turquía y el renacimiento de la actividad corsaria norteafricana que someterá a las costas españolas e italianas a una atroz devastación de la que tardarán siglos en recuperarse.

Las coyunturales actuaciones del emperador y en especial la toma de Túnez, no supondrán sino éxitos cristianos pasajeros. El fracaso ante Argel, súbdito ya de la Sublime Puerta, convertirá a esta ciudad en lo que había sido Cartago para Fenicia.

Tras la victoria de Prevesa en 1538, casi todo les vuelve de nuevo a pertenecer y un nombre tan suyo, tan interno como *Kara Demis*, con el que se designaba al mar Negro, se aplica por extensión al Mediterráneo.

La reacción cristiana en forma de diversas ligas, de nuevo el proyecto de la cruzada, en este caso marítima, inspiradas por la Santa Sede, no será de utilidad ante la división

existente entre las potencias occidentales y la diversidad de intereses. Es el momento estelar del *Kara Demis*.

Durante el reinado de Felipe II se conseguirá frenar el avance turco en dos momentos estelares: 1565, defensa de Malta, constituida en avanzada de la cristiandad, como antes de 1520 lo había sido Rodas y Lepanto en 1571.

El cese durante cuatro años de la amenaza anual turca al Mediterráneo Occidental da un respiro a España en unas circunstancias que se convierten en críticas con motivo de la sublevación morisca entre 1568 y 1570 y que la hacen comprender lo que hubiera significado la revuelta de las Alpujarras, sincronizada con la invasión de una flota imparable.

En 1570, la amenaza turca contra Famagusta hace por fin posible una Santa Liga entre Venecia, el Papa, España y Malta. Su consecuencia al año siguiente, Lepanto, convierte la absoluta preponderancia turca en una situación de tablas a la que sucede la tregua de 1578 sucesivamente renovada que determinará la decadencia del poder naval otomano.

Lepanto defraudó muchas esperanzas; las de Roma de recuperar Tierra Santa, las de Venecia de llegar a una paz honrosa con el turco, las de España de dominar las soberanías berberiscas, pero supuso cerrar el terrible capítulo de la amenaza.

A partir de este momento cada submundo se desentendió del otro y se enfracó en sus propias rencillas para dar paso a un siglo xvii en el que, los holandeses irrumpen como nueva potencia a la fenicia, en el que Génova y Venecia, nacidas del contacto e incluso de la confrontación, decaen y el elemento foráneo y atlántico, representado por Cádiz, capital de la plata, en esta ocasión americana, parece revivir la época del Gadir de Argantonio.

En el siglo xviii es zona francamente secundaria, aunque Inglaterra, tras arrebatarse a Holanda su supremacía, se introduce con motivo de sus guerras con España y con Francia. Con ocasión de la Guerra de Sucesión española, se abre paso por Gibraltar y Menorca y la vieja entente hispano-italiana se desmembra; tras las guerras napoleónicas, la Malta de los Caballeros y el Egipto del primer cónsul, caen en sus manos, Chipre después.

En el siglo xix, Francia, ya socia en adelante de Gran Bretaña, se reparte el mundo, lanzándose la primera a la ocupación colonial de las antiguas soberanías berberiscas. La crisis de Fashoda, no pasa de ahí y la apertura del canal de Suez, obra francesa pero bajo control inglés, consagra el predominio de las nuevas potencias occidentales ante una Turquía en crisis, cuya debilidad no puede cerrar el acceso al Mediterráneo de una nueva potencia extraña al ámbito: Rusia.

Durante las guerras mundiales Inglaterra resiste en el Mediterráneo para dar paso, durante y tras la guerra fría a su hija americana, a la que los medios tecnológicos y la diplomacia convierten en potencia dominante con flota permanente: la VI Flota.

Los países islámicos, salidos de la descolonización, se mantienen inestablemente gracias al petróleo propio y ajeno y el Mediterráneo vuelve de hecho a cambiar de nombre: *Mediterranean*, tan disperso, tan dividido por los factores de siempre y por otros nuevos.

# **COLABORACIONES**

# ESTRATEGIA

# LOS SISTEMAS DE MANDO Y CONTROL: UNA VISIÓN HISTÓRICO-PROSPECTIVA

Enrique Cubeiro Cabello  
*Capitán de corbeta de la Armada.*

## Introducción

ACCIS, MCCIS, CRONOS, PAIS, ADAMS, SADA, SIMCA, SIJE, SIMACET, SCTM, WEB-COP, SIMACAR, SADL, CRESP y COPERNICUS, la lista podría continuar hasta ocupar toda la página. La reciente proliferación derivada de los avances tecnológicos, en especial los asociados a la información, parece sugerir que al hablar de sistemas que apoyan al mando y control lo hagamos de algo nuevo. Nada más lejos de la realidad.

No deja de resultar curioso que a pesar de su enorme importancia y de involucrar de forma directa o indirecta, incluso como elementos parte, a un buen número de profesionales de las Fuerzas Armadas, sea un terreno oscuro para una gran mayoría. A mi entender, hay varias razones que explican ese desconocimiento generalizado: requiere un nivel elevado de conocimientos técnicos, está sujeto a una constante y, a veces, algo errática evolución, emplea con profusión siglas y calificativos que no siempre significan lo mismo, y suele tener unos límites bastante indefinidos, por lo que es habitual el que se confundan las partes con el todo.

En este modesto artículo, y tal y como reza su título, se pretende analizar la influencia de los sistemas en el ejercicio del mando a través de la Historia y asomarse a un futuro que realmente da vértigo. El autor se ha propuesto realizar esa tarea sin que el lector tenga que aportar unos conocimientos previos sustanciales y desde una perspectiva que deja a un lado lo técnico. Por ello, y antes de zambullirse en este mundo misterioso, será necesario pertrechar a los que me sigan con unos conceptos básicos que, a modo de machete, les permitan adentrarse en la espesura.

## ¿Qué es un sistema de mando y control?

La mayoría de publicaciones y obras que tratan este tema efectúan un riguroso ejercicio de avance en progresión que comienza con la definición de mando, continúa con la de control, de ahí salta al concepto más complejo de Mando y Control (C2) para, por último, alcanzar la meta y definir Sistema de Mando y Control (C2S). Esto, que no deja de ser perfectamente coherente, tiene mucha más dificultad de la que parece, toda vez que los propios términos de partida tienen múltiples acepciones (ambos se emplean para identificar procesos, funciones y grados de autoridad), existen ciertas discrepancias dentro de la doctrina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y hasta

entre los ejércitos de una misma nación (léase España). Por ello, y puesto que en realidad poco se obtiene de ese proceso de definiciones encadenadas, el pragmatismo nos aconseja no empantanarnos en él y limitarnos a la parte final de tal proceso.

La función mando y control (1), (ejercicio de la autoridad y dirección, por un mando específicamente designado para ello, sobre las fuerzas que le han sido asignadas para el cumplimiento de la misión) se realiza a través de «conjuntos de elementos interrelacionados que desarrollan las acciones necesarias para proporcionar al mando, en tiempo útil, el conocimiento de la situación, constituyendo el soporte necesario para la toma de decisiones, la transmisión de órdenes y el control de su ejecución» (2). Cada uno de esos conjuntos de personas, equipos, medios y procedimientos constituye lo que se denomina C2S.

El comandante es parte, por definición, tanto del proceso como del Sistema y, obviamente, es a quien deben enfocarse uno y otro. En ese proceso, un C2S deberá contribuir a:

1. La obtención de información.
2. El procesado, análisis, síntesis, visualización y difusión, tanto vertical como horizontalmente, de tal información.
3. El planeamiento y toma de decisiones.
4. La transmisión de órdenes a los mandos subordinados y, nuevamente.
5. El control de la evolución de la situación a partir de nuevos datos. Es decir, el ciclo Observación-Orientación-Decisión-Acción conocido como *OODA loop* (3) figura 1.

Veamos con más detalle como colaboran los C2S en tal proceso. La primera tarea a la que habrán de contribuir será la recopilación de la información necesaria para que el mando tenga una idea clara de la situación. Esta fase (Observación) recae principalmente sobre los subsistemas de información e inteligencia y los sensores.

Estos elementos permitirán al mando conocer la localización, composición, estado, movimientos y posibles intenciones de las unidades enemigas, datos ambientales, elementos neutrales en el teatro y, por supuesto, todo lo referente a unidades propias que sea de su incumbencia. Este proceso debe realizarse de forma rápida y continuada, con el objeto de que la información no se degrade o quede obsoleta y, por tanto, pierda su utilidad.

La información irrelevante, incierta, atrasada, no pertinente o redundante deberá ser eliminada en una siguiente fase (Orientación) mediante procesos de filtrado de forma que el comandante pueda conocer todo lo que necesita y sólo aquello que necesita. El objetivo: proporcionar un dibujo lo más parecido al teatro en el que se desarrolla la acción y que tal dibujo sea compartido con aquellos otros mandos que así lo requieran. Lo más difícil de lograr en esta parte del proceso es transformar datos crudos, sin valor en sí mismos, en conocimiento útil, figura 2.

---

(1) Esta definición es un compromiso de las ofrecidas en la *Joint Publication 1-02, Joint Warfare of the U.S. Forces*, el AJP-01 y la publicación doctrinal del Ejército de Tierra español sobre mando y control, DO-02.

(2) AAP-6.

(3) El Ciclo Observación-Orientación-Decisión-Acción (*OODA loop*) fue introducido por el *major* de la Fuerza Aérea de Estados Unidos. John Boyd a raíz de sus experiencias como piloto en la guerra de Corea y es hoy un concepto básico de la guerra de maniobra y de la Doctrina de Mando y Control.

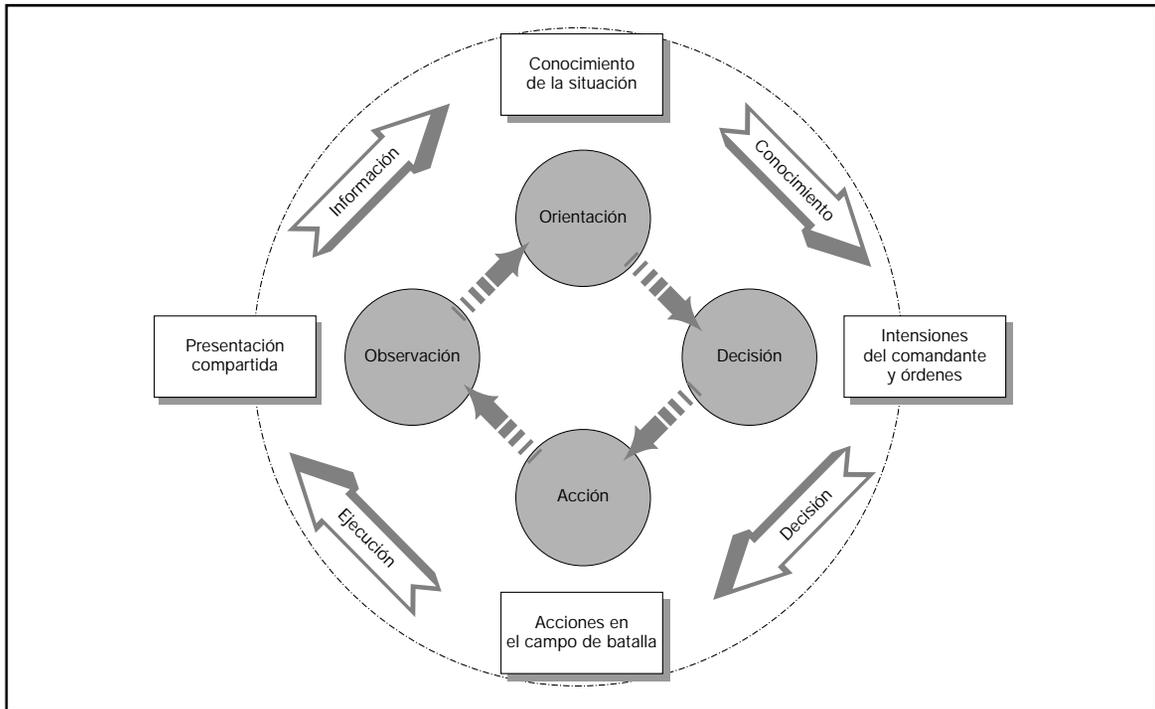


Figura 1. El ciclo OODA.

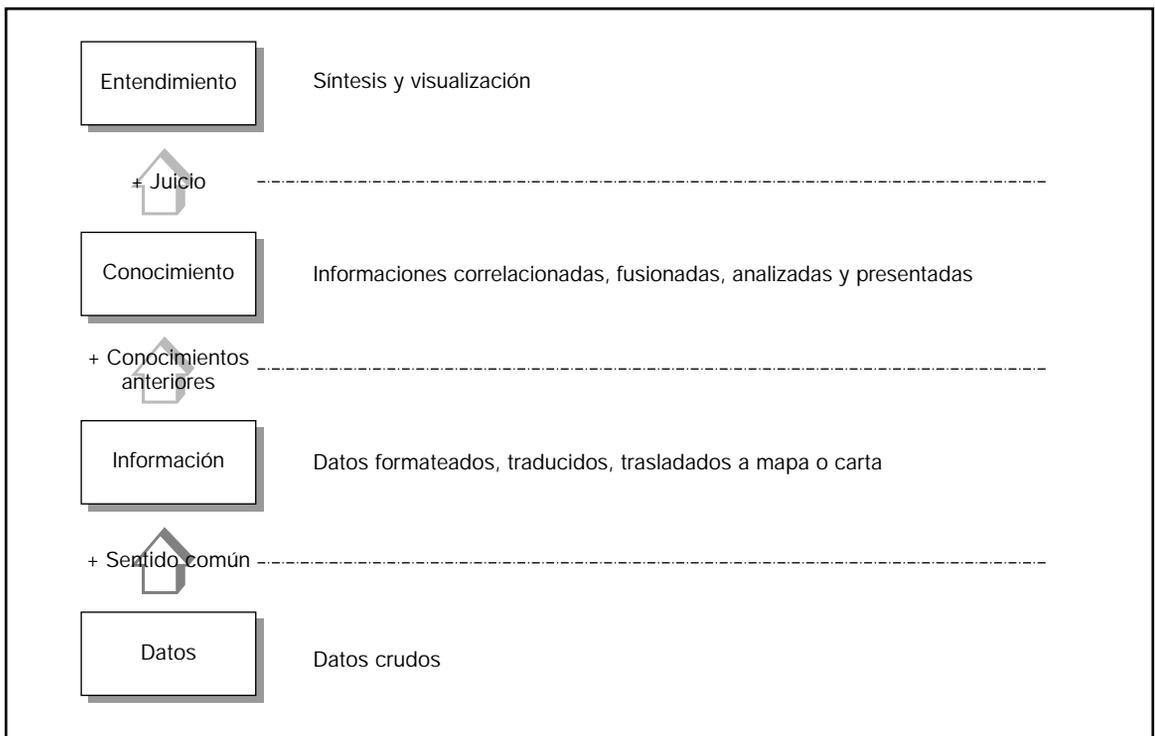


Figura 2. Del dato al conocimiento útil.

En la tercera parte del ciclo (Decisión), el comandante, auxiliado por su estado mayor, analizará en su puesto de mando la información recopilada y decidirá la línea de acción más conveniente. Es en esta fase en la que los sistemas actuales tienen mayores carencias.

La última fase del ciclo (Acción), se inicia con la transmisión de órdenes, tarea que recae básicamente sobre los sistemas de comunicaciones. Aquí, aspectos tales como la velocidad de transmisión y la capacidad de conexión (4) cobran especial relevancia.

A lo largo de todo el ciclo, el Sistema debe, además, proteger toda la información de los intentos del adversario por explotarla, corromperla o destruirla.

En suma, un C2S debe reducir incertidumbres y tiempos. La incertidumbre es algo inherente a la guerra; es esa niebla clausewitziana que ni el mejor de los sistemas de mando podrá jamás eliminar. El objetivo será, por tanto, disiparla en la medida de lo posible. Un C2S efectivo es un elemento imprescindible para lograr la superioridad en tal proceso, pero no la garantiza. Los mandos deben aportar algo que, por el momento, la técnica no puede: su juicio.

De los párrafos anteriores se deduce que todo C2S estará constituido por puestos de mando, sensores y subsistemas de información y comunicaciones. Es por desgracia habitual el error de aplicar la denominación de C2S a alguno de estos elementos por separado.

El ejercicio del mando y control se asienta en una serie de principios (5) que podríamos calificar de universales y atemporales. Sirvieron en la época de Sun Tzu, son válidos en el presente y no hay motivos para dudar de que lo sigan siendo en el futuro. Tales principios (unidad, continuidad y clara cadena de mando, planeamiento centralizado y ejecución descentralizada, confianza, cooperación y mutuo entendimiento) determinan como ha de ser el sistema que los apoya: debe adecuarse a la organización y estructura de la cadena de mando, integrar las capacidades sinérgicas de otros sistemas de forma vertical y horizontal, permitir el planeamiento centralizado y ejecución descentralizada y favorecer la cooperación y el mutuo entendimiento mediante doctrina, procedimientos y objetivos comunes.

Llegados a este punto, es necesario hacer una puntualización. No debe confundirse el proceso mando y control con el sistema que lo apoya. Ha de entenderse que lo que importa es el proceso; el sistema es tan sólo una herramienta. Por lo tanto, es el sistema el que debe adaptarse al proceso y no a la inversa. Sin embargo, como veremos más adelante, es aquí donde surge la dificultad.

## Niveles y especificidades

Las necesidades de los mandos no son las mismas en el nivel estratégico que en el táctico. Un C2S requiere ser empleado tanto en paz, como en crisis o guerra. Los entornos

---

(4) A lo largo de este trabajo se emplea el término «capacidad de conexión» como sinónimo de la voz inglesa *connectivity*. El vocablo «conectividad», muy frecuente en documentos relacionados con las tecnologías de la información, no está reconocido por la Real Academia Española de la Lengua.

(5) AJP-01 (A). *Doctrine for Joint and Combined Operations*. Capítulo 4.

naval, aéreo o terrestre tienen muy diferentes características. Los C2S no pueden librarse de estos condicionantes. Por lo tanto, en su diseño habrá que tenerlos en cuenta.

Un sistema estratégico debe estar diseñado para ser empleado en situaciones de conflicto y crisis. Tendrá que ser capaz de proporcionar información en tiempo útil a los mandos usuarios de nivel estratégico y hacer posible la conducción de fuerzas militares, la consulta y alerta a las autoridades civiles y la coordinación al más alto nivel nacional o internacional.

En el campo de batalla, los sistemas tácticos tendrán como principal requisito el funcionamiento en tiempo real con el objeto de enlazar los diversos sistemas de armas y proporcionar a los mandos tácticos los medios para dirigir sus fuerzas en el combate. Características fundamentales habrán de ser también la movilidad, supervivencia y capacidad de despliegue.

En el nivel operacional, los sistemas tendrán que ser capaces de coordinar los distintos elementos implicados para alcanzar los objetivos estratégicos mediante el planeamiento y la conducción de las campañas y operaciones. Por tanto, habrán de ejercer de enlace entre los niveles estratégico y táctico.

Obviamente, el ciclo *OODA* no tiene el mismo ritmo en el nivel estratégico que en el táctico, donde el comandante debe tomar decisiones con un horizonte temporal y geográfico mucho más reducido. La propia capacidad de los sistemas debe obligar a que sólo cierta información traspase el filtro que separa un nivel de otro. Un sistema de un nivel determinado deberá recibir sólo determinada información de los distintos sistemas de nivel inferior a él conectados, así como de otros sistemas de su mismo nivel con los que opere conjunta o combinadamente. Esta limitación es necesaria para impedir la saturación de información no ya para el sistema, sino para el mando que en él se apoya.

Un C2S, además, debe estar preparado para hacer frente a las peculiaridades del ambiente en que desarrolla sus funciones. La parte técnica de un sistema estratégico no necesita estar construida en su totalidad bajo especificaciones militares; puede ser suficiente con el empleo de Equipos y Elementos Comerciales (COTS) (6). La mayoría de los sistemas tácticos, por contra, habrán de ser facturados necesariamente con arreglo a especificaciones militares.

Por otra parte, las guerras naval, aérea y terrestre tienen cinemáticas muy distintas, requieren soportes gráficos muy particulares, bases de datos con escasas zonas comunes y conexiones muy diferentes. Sin embargo, en ocasiones, habrán de operar conjuntamente en un mismo entorno (operaciones en el litoral, por ejemplo).

Desde hace unos años, los usuarios navales y aéreos de C2S de nivel táctico se benefician del intercambio de información en tiempo real. Distintos sistemas, como el Link-11,

---

(6) COTS (*Commercial-Off-The-Shelf*). Vocablo con el que se designan elementos, equipos o sistemas existentes en el mercado de libre comercio para distinguirlos de aquellos de diseño o ámbito específicamente militar.

(7) Sistemas tácticos que permiten compartir la información táctica de los sistemas de combate de diferentes unidades, información que es transmitida a través de enlaces en radiofrecuencia.

16 o el futuro 22 (7), son de uso compartido por unidades navales y aéreas, permitiendo crear un dibujo táctico común (*common tactical picture*). Las fuerzas terrestres han comenzado a integrar algunas capacidades.

El que una organización líder en el terreno de los C2S como la Marina de Estados Unidos (U.S. Navy) cuente por sí sola con fuerzas terrestres, navales y aéreas superiores a la de la gran mayoría de naciones está facilitando enormemente el avance en lo conjunto.

Todo lo anterior parece sugerir que, a un mismo nivel, los sistemas deban ser conjuntos. Esto no es exactamente así. El que varios sistemas puedan llegar a operar conjuntamente no exige que sus diseños sean conjuntos. Lo ideal será que cada uno pueda llegar a beneficiarse de la sinergia de la acción conjunta, sin que para ello deban sacrificar alguna de las características fundamentales requeridas por las peculiaridades de sus entornos de actuación. Volveremos más adelante sobre este asunto.

## Siglas y más siglas

Uno de los principales problemas con los que se encuentra el no iniciado al abordar el estudio de los C2S es el del sinfín de siglas empleadas para designarlos. Así, es posible encontrar denominaciones de Sistemas C2, C3, C3I, C4, C4ISR y hasta C7I3SR (*Command, Control, Cognition, Consultation, Coordination, Communications, Computer, Information, Intelligence, Integration, Surveillance & Reconnaissance*). La cosa se complica al aparecer recientemente otras como CIS, CCIS, C2IS, C2CS, AIS o MIS.

En general, la OTAN emplea el término C3 (*Command, Control & Consultation*) para referirse a los sistemas de más alto nivel, que incluyen la capacidad de consulta política. C2 se usa como término genérico para todo tipo de C2S, pero también para identificar los sistemas sin capacidad de consulta, generalmente de nivel operacional. Curiosamente, C4 (*Command, Control, Communications & Computers*) es la denominación aplicada a los sistemas de nivel táctico.

C2CS (*Command & Control Communication System*) (8) se emplea para designar a los subsistemas de comunicaciones que apoyan a los C2S. De forma análoga, AIS (*Automated Information Systems*) (9). CCIS o C2IS (*Command & Control Information System*) identifican a los subsistemas de información, figura 3. Los subsistemas de comunicaciones y de información se consideran complementarios, pero ¿dónde acaba uno y empieza otro? Para solventar este problema de límites, se ha recurrido a un nuevo término: CIS, que engloba a ambos subsistemas.

Para rizar el rizo, siguen apareciendo términos, MIS (*Management and Administrative Information System*), distingue, dentro de los C2IS, a los especializados en gestión de aquellos puramente operativos, que retienen los designadores CCIS o C2IS.

---

(8) AAP-31. NATO CIS Glossary.

(9) *Ibid.*



## El pasado: de las cavernas al golfo Pérsico

E iniciamos por fin ese viaje a través de la Historia que nos llevará hasta el presente y del que intentaremos extrapolar el futuro.

Desde los orígenes del hombre como animal social, que forma grupos para vivir, cazar, defenderse o atacar, han existido formas rudimentarias de sistemas para ejercer el mando y control. El jefe de la tribu que, desde lo alto de una roca, dirigió por vez primera a los cazadores hacia una presa utilizó un sistema de obtención de información, la visión desde la altura, un sistema de proceso, su cerebro, y otro de transmisión de órdenes, su garganta o sus gestos. En cierto modo, tal sistema no difiere demasiado del empleado hasta hace un par de siglos por los grandes generales, cuando la extensión del campo de batalla aún permitía la visión del conjunto de las fuerzas desde lo alto de una loma.

Cada mando en cada época ha empleado el C2S que la técnica le ha permitido.

A medida que el campo de batalla se extendía, aumentaban las dificultades para conducir las fuerzas y observar los cambios de la situación. Se emplearon mapas y maquetas para estudiar la disposición de las fuerzas, planear y seguir la evolución de los combates. Las cabalgaduras más veloces se utilizaban para transportar a los mensajeros en cortos relevos para hacer llegar a los mandos en el campo de batalla las órdenes de los generales. Y a éstos, los informes de aquéllos. La transmisión de órdenes e informes a distancia obligó a emplear códigos para encriptar los textos ante la posibilidad de que los mensajeros fueran interceptados por el enemigo. Grandes generales apoyaron su ejercicio del mando en modelos muy centralizados y rígidos. Otros, por contra, favorecieron al máximo la iniciativa de los subordinados.

En la mar, las cosas no eran muy distintas. Hasta bien entrado el siglo XIX, la única forma de observación era la vista, y la transmisión de órdenes descansaba en los códigos de banderas y las naves aviso. No es de extrañar que la posición del navío del almirante en la línea de combate fuera asunto de gran polémica en la época gloriosa de los navíos de línea. Mientras unos almirantes preferían ocupar el centro de la línea de fila para tener mejor visión del combate en su conjunto, otros preferían los extremos o incluso embarcar en fragatas ligeras por fuera de la formación.

El que los buques insignia fueran objeto de la concentración de los fuegos enemigos provocaba que el almirante perdiera el interés por la batalla en su conjunto a las primeras de cambio para preocuparse exclusivamente de la suerte de su propio navío. Los humos de la artillería, aún en el caso de que la frialdad del almirante le permitiera abstraerse de las preocupaciones más próximas, tampoco hubieran permitido la visión de sus izadas desde el resto de la escuadra. Por ello, almirantes como Nelson preferían la cabeza de la línea y el mando por el ejemplo, haciendo descansar gran parte de la suerte del combate en la pericia e iniciativa de los mandos subordinados, previamente aleccionados acerca de la finalidad superior perseguida (10).

---

(10) Estilo de mando que se conoce como *The Nelson Touch*.

El primer elemento electrónico empleado en apoyo del mando y control fue el telégrafo. Desarrollado en 1840, fue utilizado en todas las grandes guerras de la segunda mitad del siglo XIX y por ambos bandos durante la Primera Guerra Mundial. El telégrafo permitió la movilización de fuerzas de gran entidad en un tiempo relativamente breve y su posterior despliegue a lo largo de frentes de una longitud sin precedentes. En el combate, sin embargo, el telégrafo demostró ser una herramienta inadecuada por su lentitud, además de no ser compatible con los avances sobre el terreno. Tenía otras graves carencias: era muy vulnerable, su capacidad de transmitir grandes cantidades de información, muy limitada, y los procedimientos de codificación, complicados y lentos. Como resultado, el telégrafo necesitó ser habitualmente suplementado con mensajes escritos remitidos vía ferrocarril o mensajeros a caballo. Puede decirse que, hasta la aparición del teléfono y, sobre todo, del radioteléfono, la revolución electrónica en asuntos militares no tuvo su verdadero inicio.

En la mar, mientras tanto, apenas se producen cambios. Poco más de un siglo nos separa de un almirante Cervera que no tenía otro recurso que las estaciones telegráficas de las islas caribeñas para comunicarse con el gobierno metropolitano.

En sus inicios, el teléfono proporcionó escasos avances frente al telégrafo. Era un medio más rápido, pero estaba igualmente esclavizado a los tendidos de cable y estaciones y era igualmente vulnerable. Un mal empleo de esta nueva tecnología fue causa directa de la catástrofe británica en la batalla del Somme (1916), donde el mando británico, cegado por los positivos efectos de un mando muy centralizado en las fases de adiestramiento, concentración y despliegue, logrado gracias al teléfono, decidió extender ese modelo a la fase de combate. Sin embargo, la excesiva centralización incidió muy negativamente sobre la capacidad de los mandos subordinados en el nivel táctico para coordinar entre sí y para emplear su iniciativa. El hecho, absolutamente grotesco, fue que los mandos recibieron la orden de permanecer junto a sus teléfonos, esperando órdenes, lo cual impidió que avanzaran con sus fuerzas y ejercieran el mando directo en el campo de batalla. Los alemanes, por contra, habían comprendido las limitaciones del teléfono y modificaron su doctrina para favorecer la iniciativa de los mandos subordinados.

Los enormes y no transportables sistemas radio, que sólo podían ser empleados en los cuarteles generales durante la Primera Guerra Mundial, aparecieron en formato portátil en los campos de batalla de la Segunda Guerra Mundial. Estos equipos posibilitaban rápidos despliegues y comunicaciones flexibles, lo que permitía a los ejércitos maniobrar de forma más ágil y derrotar a fuerzas muy superiores en número. La casi simultánea entrada en escena de la radio y la aviación supuso un enorme incremento de los horizontes dimensionales de la guerra. La doctrina naval hubo de revisar muchos de sus principios y nunca como entonces resultó tan decisiva la ventaja que la tecnología otorgaba al bando que la poseía.

Después del año 1945, los avances tecnológicos en las comunicaciones y la llegada de la información apoyada en ordenadores proporcionaron nuevas capacidades e incrementaron tremendamente la capacidad de intercambio de información.

La informática, el radar, el sonar, el proceso de datos, las nuevas armas o los satélites de observación y comunicaciones fueron poco a poco entrando en escena, provocando

cambios, algunos más traumáticos que otros. Los alcances se multiplicaban por diez, por cien, por mil, hasta permitir coberturas globales, tanto de obtención de información como de transmisión de órdenes. Mientras, los tiempos disminuían en proporción inversa. El ciclo observación, orientación, decisión y actuación requería tiempos cada vez menores mientras los horizontes y complejidades del campo de batalla continuaban expandiéndose.

Comenzaron a nacer, como setas en un bosque, C2S de un modo anárquico, encaminados a resolver un problema concreto para un mando concreto. Y así se creó un mundo cada vez más intrincado de redes de comunicaciones, bases de datos, sistemas de presentación gráfica, que en ocasiones resultaban más un obstáculo que una ayuda. La computerización, las redes y los sistemas tácticos se iban incorporando de forma muy desigual en los distintos ejércitos y naciones.

En Vietnam, los sistemas de mando usados por las fuerzas estadounidenses fueron los más avanzados que en aquel momento la tecnología podía proporcionar. Sin embargo, también supusieron una traba. Al igual que antes los británicos, los norteamericanos emplearon sus sistemas en apoyo a un estilo de mando tremendamente centralizado (y ejercido desde Washington) que tuvo como resultado enormes retardos y frustraciones en el proceso de toma de decisiones.

A medida que las organizaciones multinacionales aumentaron sus miembros y las operaciones fueron adentrándose en lo combinado como norma habitual, se observó la necesidad de utilizar lenguajes, procedimientos y formatos estándares.

Pero para entonces comenzaba a producirse un cambio importante en todo lo relacionado con lo que comenzó a denominarse tecnologías de la información. La aparición de los ordenadores personales, la expansión de la telefonía y la proliferación de los satélites y las redes comenzaron a descubrir el enorme filón económico representado por las comunicaciones comerciales. La tecnología militar, hasta entonces la gran impulsora de los avances, pasaba a ir a remolque de la civil en un campo que parecía no tener límites.

Mientras tanto, las cada vez más frecuentes operaciones que involucraban simultáneamente a fuerzas de tierra, mar y aire descubrían aún más problemas. Puede decirse que la década de los noventa evidenció tanto la necesidad de uniformar como la tremenda dificultad de, partiendo de lo existente, alcanzar tal meta.

La movilidad y flexibilidad que exige el espectro creciente de misiones y amenazas y la variedad de organizaciones especializadas envueltas en las operaciones traban y dificultan enormemente el ejercicio del mando, que requiere nuevas herramientas. Ello quedó patente en la guerra del Golfo, donde la automatización de las funciones de gestión de la información y el apoyo al proceso de la decisión resultaron de la máxima importancia, pero en la que también se aprecian enormes deficiencias.

En el final del milenio, Estados Unidos es el primero en advertir la trascendencia de la nueva revolución en asuntos militares que se avecina y que va a dar paso a una nueva era: la de la información. Con una actitud casi frenética, se fomentan todo tipo de ini-

ciativas encaminadas a lograr para sus Fuerzas Armadas la supremacía de la información, identificada en la guerra del Golfo como el mayor recurso multiplicador de esfuerzos, tal y como lo había sido la radio 50 años atrás. La información es un recurso, al igual que el financiero, el personal o el material, y quizás el más valioso.

La OTAN tampoco permanece pasiva y a partir de 1993 acomete decididamente la creación de una estructura C3/C2 eficaz, ante la evidencia de que un efectivo C2S es, en esta era posguerra fría, más importante que nunca. Sin embargo, la convivencia en la OTAN de naciones en la vanguardia tecnológica con otras de muy inferior nivel de desarrollo dificulta notablemente el avance al mismo paso. Pero, como veremos, no es ese el único obstáculo.

## El presente

### *«Los reinos de Taifas del C2»*

Al inicio de este artículo, se nombran algunos sistemas actuales en apoyo al mando y control. El lector puede preguntarse ¿y por qué tantos?

Esa peculiaridad de entornos y niveles ya abordada es en buena parte la culpable de esa profusión de sistemas. Pero hay más causas. Hasta hace muy poco, un sistema de mando se diseñaba con una perspectiva, en general, muy limitada. La tecnología disponible, los recursos que podían ser dedicados a su implantación y el nivel y ambiente en el que iban a ser utilizado acababan por darle una forma concreta. La evolución tecnológica, la necesidad de mayores velocidades de proceso, capacidades de transferencia y almacenaje, requisitos de interoperabilidad y otras muchas causas hacían que los sistemas quedaran rápidamente anticuados pero, que aún así, sobrevivieran. La razón de tal supervivencia es que, generalmente, cada sistema es capaz de hacer algo que otro no puede hacer.

El resultado es la presente acumulación en los puestos de mando de sistemas que generalmente solapan muchas de sus capacidades, acumulación que redundante muy negativamente en el grado de conocimiento que de ellos tienen sus usuarios y, no menos importante, en su sostenimiento.

Que es necesaria una racionalización es evidente. Sin embargo, ésta se complica cuando condenar a muerte a un sistema puede significar perder una capacidad concreta. Sólo cuando todas las capacidades de un sistema sean proporcionadas en mejor o mayor grado por otro será evidente su posibilidad de eliminación sin traumas. Aún así, todavía criterios de redundancia podrían justificar su permanencia.

Como ya se mencionó, uno de los principios de los C2S es que deben adecuarse al mando que los emplea y no a la inversa. Esto, que parece absolutamente razonable, se convierte en utopía, al menos con los sistemas actuales. Los sistemas no pueden improvisarse o modificarse con tanta facilidad. La flexibilidad no es aún una característica generalizada en los C2S. Pero veamos que otras carencias tienen los sistemas actuales.

## *La interoperabilidad y la teoría de Darwin*

La OTAN define interoperabilidad (11) como «la capacidad que tienen los sistemas, unidades o fuerzas de suministrar y aceptar los servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas y usar dichos servicios para operar conjuntamente de una forma efectiva». Tal definición plantea la existencia de dos tipos de interoperabilidad: una operacional y otra puramente técnica. La primera se logra mediante el empleo de los mismos procedimientos y doctrina. La segunda, mediante especificaciones de tipo técnico encaminadas a la estandarización.

La falta de interoperabilidad es la principal dificultad con la que se enfrentan las fuerzas militares del inicio de siglo y hacia ella se dirigen actualmente los mayores esfuerzos. En el plano doctrinal y procedimental se están logrando importantes avances. Es en el plano técnico en el que queda mucho por resolver.

Un hito importante en el camino de la interoperabilidad lo marcó CRONOS (12) que, nacido como un sistema de gestión en apoyo a las fuerzas de la OTAN desplegadas en Yugoslavia, fue derivando hacia un sistema operativo bastante eficiente. Lo revolucionario de tal sistema era el uso generalizado de programas y equipos comerciales con el mismo tipo de tecnología empleada en Internet.

El uso de tecnologías comerciales no es, sin embargo, la panacea y no está exento de tributos indeseables: dependencia de compañías comerciales, productos sin completa garantía de seguridad, incompatibilidades entre diferentes versiones de un mismo paquete informático (13).

La interoperabilidad técnica existe en diferentes grados, según tal intercambio requiera participación humana o sea absolutamente automático. La OTAN, que hace muy pocos años se marcó como meta el lograr la interoperabilidad en los grados de mayor automatización, ha comprendido la imposibilidad de alcanzar tal meta incluso a medio plazo y ha diseñado un programa realista y racional. El objetivo es lograr primero la integración de las capacidades fundamentales y básicas (*core capabilities*) de los principales sistemas existentes en la actualidad (entre ellos CRONOS) para, una vez alcanzada, ir añadiendo a esa integración los servicios en apoyo a las distintas áreas funcionales (terrestre, aérea, marítima, logística, etc.) (14).

Ejercicios como JWID (*Joint Warrior Interoperability Demonstration*), al que año tras año se concede una importancia creciente y que constituye una auténtica «Feria de la Interoperabilidad», pueden allanar el camino.

La interoperabilidad, no obstante, debe ser valorada en su justa medida y para ello ha de tenerse claro que no es un fin en sí misma, sino un medio para que, en muchos casos, un mando pueda lograr más fácilmente el cumplimiento de su misión. Por otra parte, como hemos visto, la interoperabilidad universal no es ni necesaria ni recomen-

---

(11) Definición de *interoperability* del AAP-31. *NATO CIS Glossary*.

(12) *Crisis Response Operations NATO Open System*.

(13) *National Academy of Sciences. Realizing the Potential of CI. Fundamental Challenges. 1999*.

(14) NATO C3 BOARD. *BI-SC AIS Implementation Strategy*.

dable (ni, probablemente, alcanzable) y debe siempre valorarse frente a otras cualidades fundamentales de los sistemas de mando, tales como seguridad, disponibilidad, supervivencia y prestaciones. La interoperabilidad no tiene porque ser siempre la principal cualidad que un comandante exija de su sistema de mando. El contexto de utilización habrá de determinar tal equilibrio.

Podemos decir que la interoperabilidad será el atributo que marcará la evolución «darwiniana» de los C2S que deban operar en ambientes combinado-conjuntos. De estos sistemas, los no interoperables, como los dinosaurios, estarán condenados a desaparecer.

¿Obstáculos para la interoperabilidad? Siguen siendo muchos. Además de las propias dificultades técnicas que tratan de ser allanadas con la producción imparable de acuerdos de estandarización, existen otros muchas: la enorme zanja abierta por Estados Unidos respecto al resto de naciones, aún las más avanzadas; la incorporación de nuevos socios a las organizaciones de defensa y seguridad; los recursos económicos disponibles por unos y otros (que obligan en muchos casos a continuar con los sistemas heredados); la implicación de elementos no militares en las operaciones (otros departamentos, organizaciones estatales, supranacionales y hasta no gubernamentales, medios de comunicación social, fuentes abiertas de información); la aún débil mentalidad conjunto-combinada; los intereses nacionales divergentes (por ejemplo, el apoyo a los productos de las industrias nacionales en el campo militar de las tecnologías de la información), o, incluso, los orgullos nacionales, que se materializan en formas tales como la pretensión de imponer o exportar los sistemas, procedimientos o doctrina propios al resto de aliados.

#### *La desinformación por saturación*

La información que se intercambia entre los distintos niveles requiere un filtrado que evite a los mandos la desinformación por imposibilidad de digerir el exceso de datos que a ellos llega. Es por ello que hoy en día se hace tanto énfasis en que es el conocimiento y no la información lo que tiene valor. Las últimas operaciones han demostrado que éste es uno de los principales problemas al que se enfrentan los mandos en todos los niveles de decisión.

Disponer de más información no supone, de momento, estar mejor informado. La saturación de información puede ser empleada como herramienta para bloquear el ciclo OODA del adversario. Otra consecuencia derivada del exceso de información será la imposibilidad de contrastarla, lo que facilitará el éxito de posibles operaciones de decepción enemigas.

#### *La Guerra de Mando y Control (C2W) y la Guerra de la Información (IW)*

Dificultar o impedir el ejercicio del mando y control del adversario será siempre objetivo prioritario de ambos bandos y para ello podrán optar entre una amplia gama de acciones, en un campo de batalla que ahora incluye también ese mundo misterioso conocido como ciberespacio.

Como toda guerra, la C2W tiene dos vertientes, la ofensiva y la defensiva. Las formas ofensivas van desde la pura destrucción física de elementos claves de los sistemas de

mando, las operaciones psicológicas o las deceptivas, hasta la inserción de virus informáticos para degradar, destruir o manipular las bases de datos de la inteligencia enemiga. La protección de instalaciones, seguridad de la información, operaciones deceptivas, contrainteligencia y medidas de protección electrónica son algunas modalidades defensivas. Objetivo principal de las primeras, dañar el ciclo de decisión del adversario; de las segundas, proteger el propio.

La IW, concepto aún más ambicioso que el de C2W, tiene una filosofía similar a la concebida por Mahan para la guerra naval. El bando poderoso tratará de obtener el dominio positivo de la información. Pero el rival siempre contará con medios para tratar de ejercer el control negativo. En este caso, los medios están al alcance de todos, tan sólo hace falta imaginación, habilidad y persistencia. La iniciativa será, una vez más, factor decisivo.

### *Información-dependencia*

La guerra asimétrica tiene enormes posibilidades en el campo de la información. Las naciones (y ejércitos) dependientes de la información serán más vulnerables que aquellas detenidas en la era anterior. Esa dependencia puede condicionar la actividad de la organización hasta tal punto que la carencia temporal de sistemas de información puede llegar a provocar la parálisis total de la organización. El enemigo, como un ciego que combate en una habitación iluminada, tratará de igualar la contienda eliminando las fuentes de luz. Los objetivos pueden ser muy variados y no solamente militares.

Ciertas experiencias realizadas por Estados Unidos, e incluso sufridas en sus propias carnes durante la reciente crisis chino-estadounidense, demuestran que un grupo reducido de «piratas informáticos» podría ser capaz de sembrar el caos en la nación más poderosa del mundo bloqueando elementos vitales que descansan sobre sistemas computerizados, tales como la economía financiera, los suministros energéticos o los sistemas de transporte. Los ataques podrían realizarse desde posiciones muy alejadas geográficamente de las víctimas, aprovechando alguna de las conexiones de esos sistemas a las redes de comunicación globales.

Se hace necesario construir una sólida cultura de seguridad en la información teniendo presente varios principios inexorables (15), como el que los ataques son más sencillos que las defensas, que todo ataque buscará siempre el punto más débil de la defensa, que todo sistema tiene puntos débiles y que no sólo los sistemas militares son susceptibles de ser atacados. La experiencia demuestra que la mejor forma de proteger los sistemas de los posibles ataques es la defensa en profundidad, por capas concéntricas. No obstante, las medidas para fortalecer la seguridad suelen ir en perjuicio de la eficiencia del sistema. Por ello, es necesario equilibrar la seguridad con otras cualidades, tales como facilidad para los usuarios, interoperabilidad o estandarización.

---

(15) *National Academy Press. Commercial Multimedia Technologies for 21st Century Army Battlefields: A Technology Management Strategy.*

### *Las tendencias actuales*

El lector puede haberse formado a estas alturas un concepto un tanto negativo de los sistemas actuales. Es, por tanto, un buen momento para dar entrada a la relación de sus capacidades, que no son pocas.

El mundo del mando y control se encuentra en un punto de inflexión motivado por la irrupción de las tecnologías emergentes, tecnologías que incorporan un cada vez mayor número de sistemas. Es a éstos a los que me referiré en las líneas que siguen.

Fruto de ese interés frenético por mejorar la capacidad de mando y control en un ambiente cada vez más complejo y exigente son las numerosas iniciativas encaminadas a incorporar productos y tecnologías comerciales.

Los sistemas de mando adoptan topologías similares a Internet, estructurándose en forma de redes de área extensa, a la que se conectan nodos que son los distintos puestos de mando, constituidos como redes de área local.

Cada usuario tiene acceso a través de su puesto de trabajo a determinados servicios, aplicaciones o bases de datos dependiendo de su ámbito, nivel de acceso autorizado y necesidad de conocer.

La presentación de la Common Picture, como no podía ser de otra manera, es el pilar básico. Esta capacidad se ha visto muy fortalecida y permite a los mandos disponer de un mejor conocimiento de la situación a cuyo mantenimiento y actualización colabora un número creciente de fuentes. A éstas se suman otras capacidades funcionales y servicios que generalmente incluyen correo electrónico, mensajería militar, cartografía, acceso a bases de datos o automatización de oficina, encaminados a facilitar el ejercicio del mando y control.

Por otra parte, se ha dado una nueva orientación a los servicios y aplicaciones. El objetivo es integrar todos los sistemas en una red única y dotar de servicios a la red y no individualmente a cada uno de los usuarios y plataformas. Paralelamente, como entornos de usuario tienden a adoptarse modelos tipo ordenador personal (PC), lo que no sólo facilita el conocimiento de la herramienta al utilizador, sino que beneficia enormemente a la interoperabilidad y el sostenimiento.

La capacidad de interconexión con otros sistemas se incrementa notablemente, así como la ejecución de tareas simples y rutinarias. La capacidad de expansión y la flexibilidad también se ven favorecidas. Aún así, como hemos visto, queda mucho por mejorar.

### **El futuro: ¿el fin de la niebla?**

#### *Las nuevas capacidades*

No hay manera más sencilla de atisbar en el futuro que bucear en la infinidad de sitios *web* de Estados Unidos, pertenecientes tanto a organismos oficiales como a expertos a título particular, en los que abiertamente se reflexiona sobre las necesidades futuras de sus fuerzas militares y la contribución posible de las tecnologías emergentes a su consecución. Conceptos como *Net Centric Warfare*, *Colaborative Engagement*, *Sensor-to-*

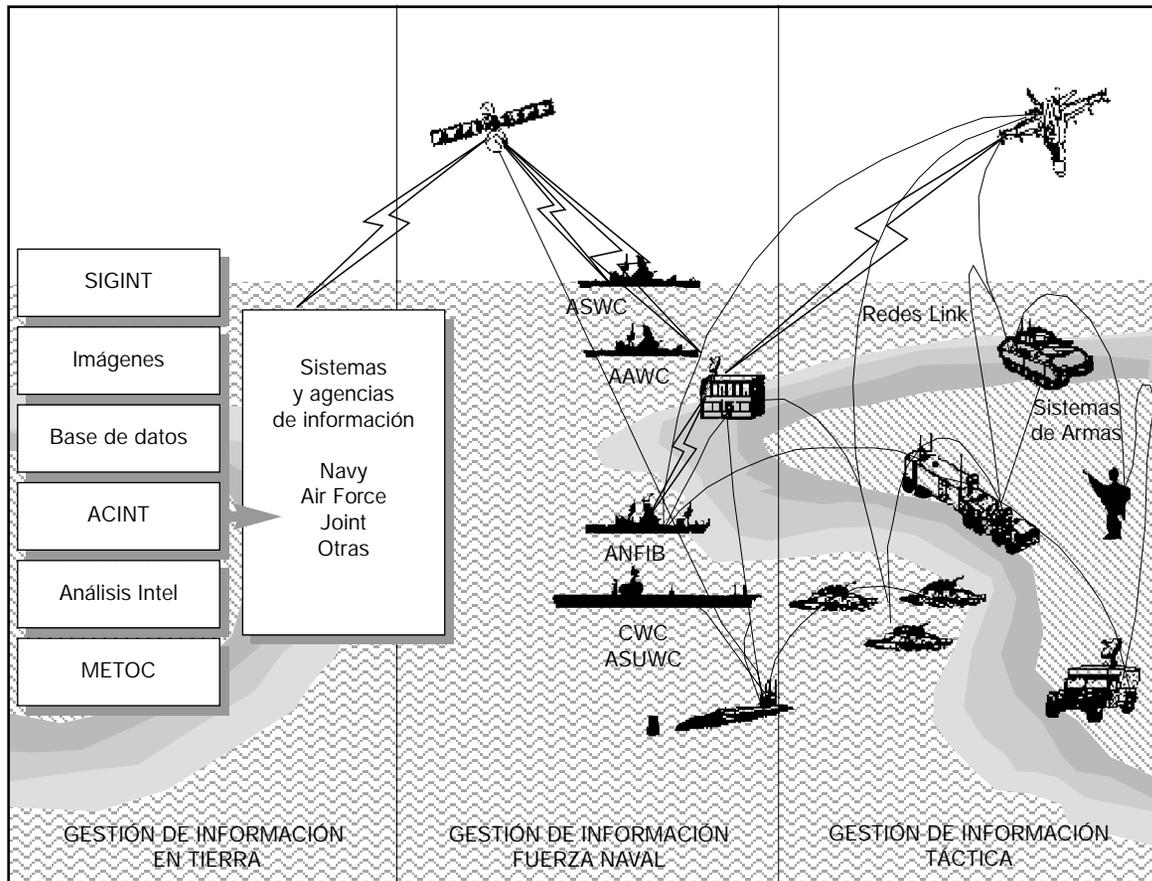


Figura 4. El hoy para unos. Futuro para otros.

*shooter* nos plantean una nueva concepción de la guerra y, en particular, del ejercicio del mando y control.

La figura 4, resultado de retocar una obtenida de uno de esos sitios *web*, nos muestra la concepción del apoyo al mando y control desarrollada por la U.S. Navy para hacer frente a las exigencias de los nuevos escenarios. Centros en tierra que recopilan, filtran y fusionan la información procedente de todo tipo de fuentes de información y que remiten a los mandos operacionales en el teatro y que éstos, a su vez, diseminan a través de los sistemas tácticos. Armas de gran precisión que podrán ser disparadas desde posiciones remotas a partir de los datos obtenidos por todo tipo de sensores, comunicaciones seguras que permitirán maniobras coordinadas de fuerzas dispersas y reducidas y, por tanto, casi invulnerables, C2S que estarán a disposición incluso de combatientes individuales capaces de recibir la información necesaria para cumplir sus misión. A partir de aquí, podemos seguir imaginando. La ciencia-ficción ya es realidad.

El objetivo es lograr que cada mando en su nivel cuente con los medios necesarios, de una amplísima gama disponible, para ejecutar su ciclo *OODA* de la forma más rápida y precisa posible. Así, llegará un momento en que los mandos puedan diseñar sus propios

C2S ajustados a la medida de sus necesidades. Algo así como un diseño a la carta en el que podrán elegir sensores, fuentes de información de todo tipo (inteligencia de imágenes, análisis de expertos, meteorología, oceanografía,...), sistemas de comunicaciones y, quizás también, un eficiente apoyo a la decisión.

Si ello se consigue, por primera vez se respetará el principio de que el sistema es el que debe adaptarse al proceso de mando.

### *Incidencia de los C2S en las guerras del futuro*

Algunos autores que han tratado de imaginar como serán las guerras del futuro han acuñado términos como campo de batalla transparente o campo de batalla vacío. Tales términos tratan de reflejar una situación en la que unas cada vez más reducidas fuerzas militares serán capaces de conocer en su totalidad la disposición y movimientos de las fuerzas en el campo de batalla. En ese escenario, el impacto de los C2S que se han bosquejado parece decisivo. El conocimiento de la situación será proporcionado por esa fusión de todas las fuentes de información disponibles permitiendo a los mandos de cada nivel tener un perfecto dibujo de la situación. Para algunos, el fin de la niebla está próximo.

En mi opinión, nada más lejos de la realidad. Y esta discrepancia no significa dudar de la consecución de esas capacidades mencionadas a lo largo del apartado anterior, la mayoría de las cuales están ya a punto de incorporar los diferentes Servicios del Departamento de Defensa de Estados Unidos. La discrepancia se dirige a la consecuencia que algunos autores excesivamente optimistas pretenden extraer de la incorporación de tales capacidades: esa transparencia del campo de batalla.

Curiosamente, una situación como la descrita nos devuelve al inicio de los tiempos, cuando los bandos combatientes abarcaban con su vista la totalidad de las fuerzas enemigas. Sí que podía aplicarse a aquel campo de batalla el calificativo transparente y nunca, como entonces, la calidad de los mandos tuvo una influencia tan decisiva en el resultado de la batalla.

Un paralelismo muy ilustrativo puede construirse a partir de una partida de ajedrez. Ambos contendientes poseen las mismas fuerzas iniciales, tienen fuentes de información y sensores que abarcan todo el campo de batalla, ciclos *OODA* idénticos y métodos de transmisión de órdenes seguros. ¿Y quién vence? Aquel que es capaz de leer las intenciones futuras del rival con más jugadas de antelación y disponer los movimientos propios en consecuencia; aquel que, a partir de una mayor experiencia, juicio y conocimientos posee la capacidad de hacer un mejor y más profundo análisis de la situación. La transparencia no disipará la niebla.

Por otra parte, los avances tecnológicos asociados al mando y control, uno de cuyos principales objetivos es la construcción de ese dibujo compartido de la situación (*common picture*), han de enfrentarse a toda la panoplia de herramientas desarrolladas para obstaculizarlo y que se agrupan bajo la denominación genérica de C2W y que ya han sido esbozadas. La misma tecnología productora de transparencia será empleada por el enemigo en busca de su opacidad. Simplemente pensemos en que un burdo camuflaje

puede ocultar de forma efectiva una instalación a un satélite de observación o en lo difícil que es intervenir una línea de comunicaciones de fibra óptica del enemigo. Siempre habrá zonas oscuras.

### *¿Centralización o descentralización?*

A lo largo del apartado dedicado a la evolución histórica del mando y control se ha querido mostrar la incidencia que el exceso de centralización, en muchos casos provocado por un mal uso de los sistemas de mando empleados, ha tenido en el resultado de los conflictos. En general, el no respetar el principio de ejecución descentralizada ha sido error catastrófico para el mando que lo cometió. ¿Cómo puede influir el desarrollo de los C2S del futuro sobre tal principio?

Hasta ahora, podía hablarse de cierta impermeabilidad entre los distintos niveles de mando. Los limitados subsistemas de información y comunicaciones y la falta de interoperabilidad obstaculizaban la ósmosis entre unos niveles y otros. Sin embargo, los nuevos sistemas permitirán el paso de enormes cantidades de información del nivel táctico al estratégico y viceversa. Una gran parte de los autores que hacen prospectiva en este campo ven en ello la posibilidad de que los mandos de nivel inferior actúen de forma mucho más libre. Al tener un mejor conocimiento de la situación, más preciso y en tiempo real, el comandante del nivel táctico será capaz de responder con su iniciativa a las situaciones cambiantes de una forma mucho más ágil. El mando superior deberá limitarse a dejar bien claros sus objetivos; el nivel inferior decidirá cómo, cuándo y dónde ejecutarlos, puesto que contará con la suficiente información para tomar buenas decisiones.

Pero, ¿no puede muy bien ocurrir todo lo contrario? Las primeras operaciones del inicio de la era de la información parecen señalar un camino muy distinto. Hasta ahora, más bien parece que la ósmosis de la información ha sido empleada para que los mandos superiores efectúen una dirección mucho más centralizada. Los niveles de decisión se solapan hasta un punto en que el nivel político puede llegar a tomar decisiones que, probablemente, deberían haber sido de los mandos del nivel táctico.

Hay muchas razones para ello. Las de mayor peso vienen determinadas por la complicada trama que implica una operación combinada, con intereses no siempre compartidos ni convergentes, distintas opiniones públicas y complejos equilibrios de relaciones, que requieren que la dirección política mida con gran cuidado las consecuencias de cualquier acción en el campo de batalla.

Una publicación excelente, la JP.06 del *Joint Staff* del Departamento de Defensa de Estados Unidos, incluye una figura que ilustra excelentemente este asunto, figura 5. Se trata de un diagrama cartesiano en el que sobre su eje horizontal se representa el grado de centralización del mando y control y en el se sitúan diversos estilos de mando a lo largo de la Historia. El modelo empleado en la guerra del Golfo, más centralizado que en guerras anteriores, es el último representado. Por encima de él, y hacia el futuro, se plantea un interrogante del que parten dos flechas: una hacia el extremo de la máxima centralización y otro al de máxima descentralización.

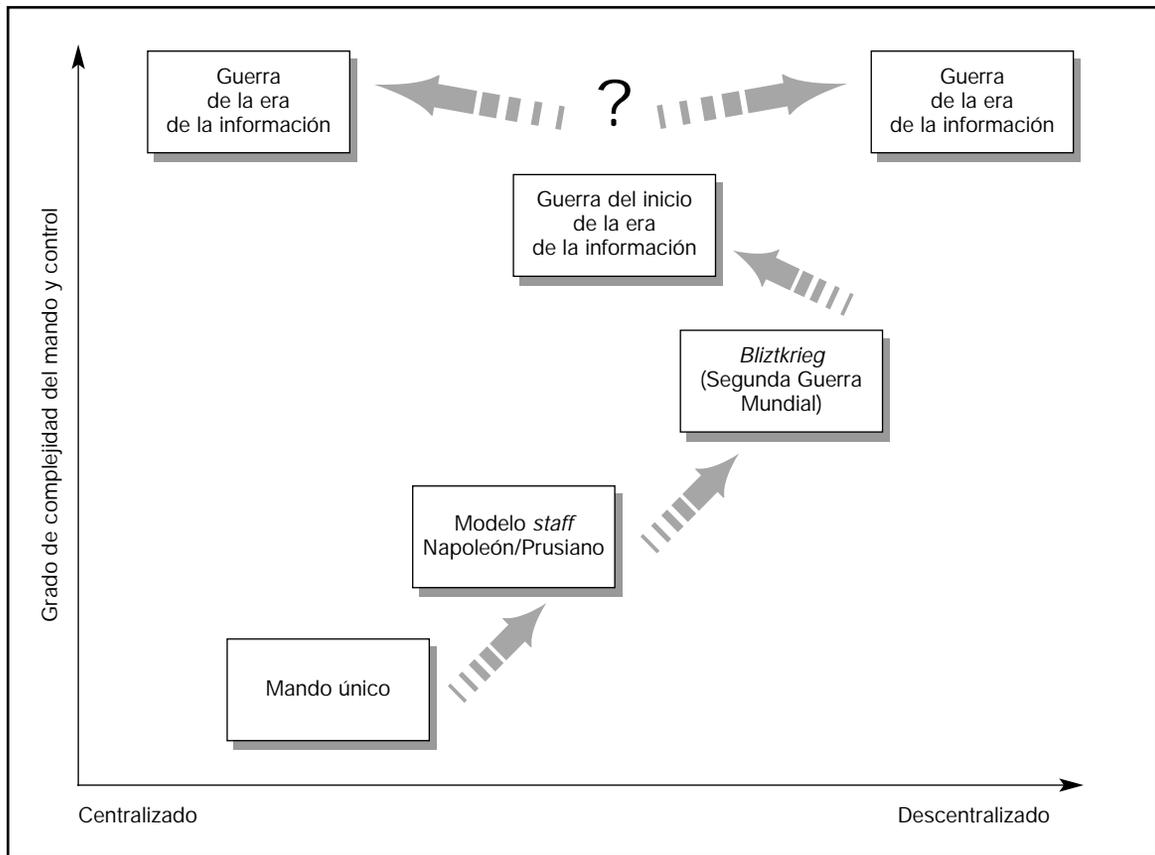


Figura 5. El futuro ¿centralización o descentralización?

Como en otras épocas, la tecnología ha puesto al servicio del mando nuevas herramientas. Herramientas que permiten muy diferentes estilos de mando. No es posible vaticinar hacia dónde se inclinará tal estilo. Posiblemente, las circunstancias, más que los propios mandos, definirán la dirección del fiel de la balanza. El gran peligro: que la centralización por sistema provoque la pérdida gradual de la capacidad de iniciativa de los mandos inferiores, tal como ocurrió en el Somme o en Vietnam.

Si la tendencia de los estilos de mando no parece definida, sí que lo está sin embargo la de los sistemas que habrán de apoyarlo. Los sistemas nacientes responden a estructuras cada vez más distribuidas, aumentando sus capacidades de conexión horizontal con otros sistemas, en las que desaparecen progresivamente los nodos críticos. Se trata de «sistemas de sistemas» donde cada uno de ellos puede funcionar de forma independiente y en el que la destrucción o avería de un nodo no significa la paralización del sistema como ocurría con las estructuras centralizadas y jerárquicas habituales hasta ahora, figura 6, p. 50.

#### *El imparable avance de la tecnología y los terrenos vírgenes*

A corto plazo, es evidente que los principales esfuerzos tecnológicos se enfocarán al logro de sistemas interoperables y al aumento de las capacidades de conexión entre

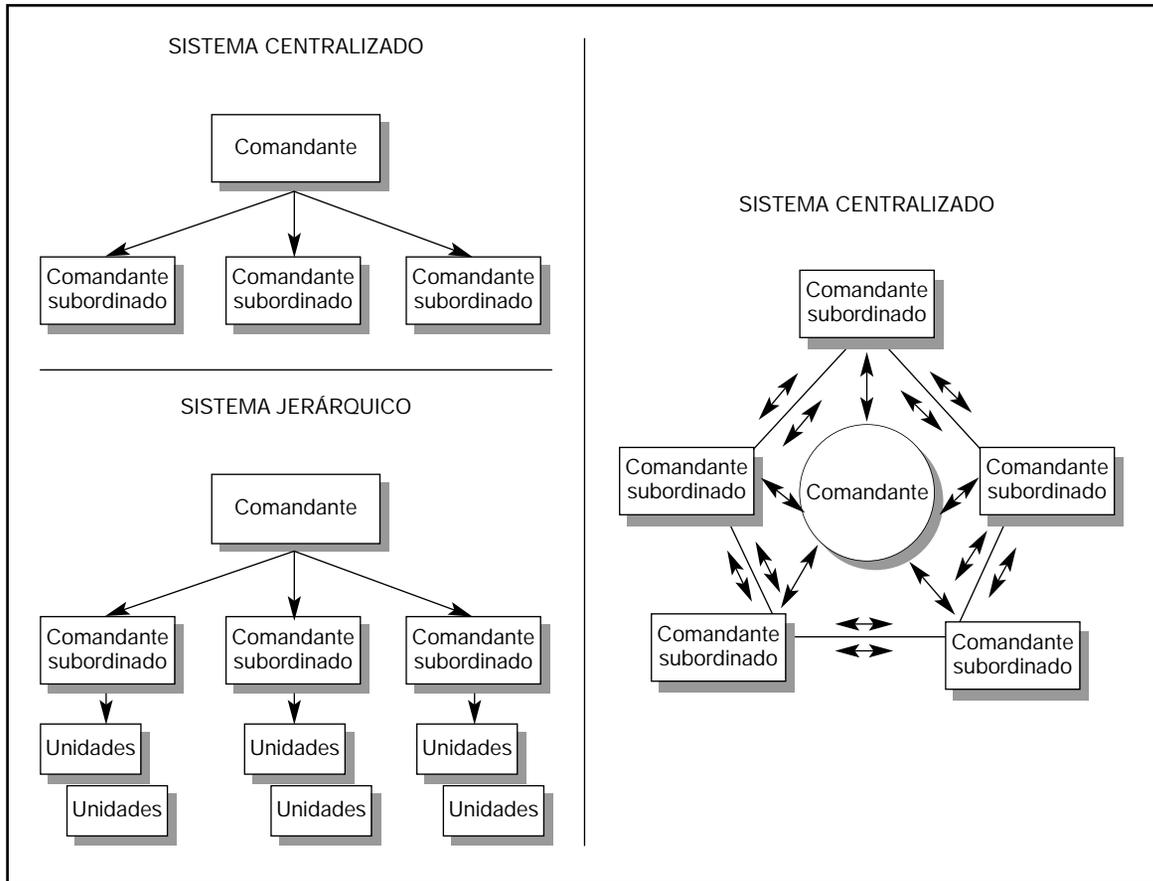


Figura 6. Modelos estructurales.

puestos y unidades y sistemas entre sí. La filosofía con la que deben ser creados tales sistemas debe permitir la coexistencia e interoperabilidad de sistemas lentos y rápidos, inteligentes y tontos, aéreos, navales y terrestres y estratégicos, operacionales y tácticos. La desigualdad de nivel tecnológico y presupuestos no puede dejar fuera del sistema a aquellas naciones que no puedan seguir el ritmo. Las unidades menores no pueden seguir siendo sordas, ciegas y mudas cuando operen con las más capaces. Pero tampoco los países más avanzados pueden quedar detenidos por la impotencia de los más retrasados.

Diversas medidas pueden facilitar el camino. De ellas, la más prometedora parece ser la adopción generalizada de elementos comerciales por lo que puede aportar en favor de la necesaria estandarización.

Por otra parte, hoy ya es posible digitalizar y, por tanto, transmitir, cualquier clase de información (vídeo, audio, datos, mensajes, imágenes e incluso olores). Los anchos de banda aumentan, lo que permite mayores velocidades. Paralelamente, los algoritmos de compresión digital permiten comprimir la información sin apenas pérdida de calidad.

Hemos entrado en la carrera del mando y control. Si se asume que cada tres años hay que reemplazar todo el parque de ordenadores, habrá que asumir la misma ley en lo concerniente a C2S, diseñándolos de forma que permitan absorber los nuevos adelantos sin traumas excesivos y al mínimo coste posible. Ello significará diseñar los sistemas con líneas de conexión con amplia reserva de capacidad, bases de datos que permitan la ampliación modular, puestos de mando sustituibles, versiones de *software* compatibles con las anteriores.

Nunca se conseguirá el sistema definitivo y completo. Pero además, aún estamos muy lejos de la parte plana de la asíntota. Se avanza a buen paso en ciertas áreas del C2, sobre todo en los relacionado con los subsistemas de información y comunicaciones: empleo de satélites de cobertura global para conectar los diferentes puestos de mando o como fuente de inteligencia, tipos de onda, protocolos, velocidades de transmisión, seguridad, presentación gráfica, bandas de frecuencia, medios de transmisión, incluso interoperabilidad.

Sin embargo, aún hay un amplísimo margen de mejora en aspectos casi vírgenes. Tal es el caso de la ayuda a la decisión. Por el momento, las ayudas a la decisión se reducen a facilitar tareas onerosas y repetitivas que responden a patrones muy simples. Diversos sistemas tácticos, mediante cálculos cinemáticos elementales, son capaces de proponer secuencias de enganche sobre blancos amenazantes. Pero, por el momento, ahí se detiene su capacidad. Sin embargo, es posible que en un futuro no muy lejano el escenario cambie. Los «Juegos de la Guerra» no son algo nuevo. Las naciones punteras comenzaron a usarlos a finales del siglo XIX, pero generalmente su aplicación se restringía a planes de contingencia a muy alto nivel. El hombre es ya capaz de crear ordenadores capaces de vencer en el tablero al más brillante ajedrecista, es un primer paso. La teoría del caos, la lógica difusa y los aumentos exponenciales de capacidades de memoria y velocidad de proceso de los ordenadores permiten vaticinar enormes progresos en este terreno. Es probable que en algún momento de este siglo XXI, un sistema de mando sea capaz de sugerir al comandante al que sirve, en tiempo real, líneas de acción a seguir basadas en un completo y sólido análisis a partir del proceso de todo tipo de datos.

¿Dejará de ser algún día el juicio del comandante lo más valioso en el proceso de la decisión? Como dijo Arthur C. Clarke, cuando un experto asegura que algo puede hacerse, normalmente acierta; cuando afirma que algo es imposible, normalmente se equivoca. Puesto que no nos aproximamos ni de lejos al calificativo de expertos, dejaremos tal cuestión sin contestar.

*¿Específicos, nacionales, conjuntos o combinados?*

La respuesta al interrogante que titula este apartado, y que puede parecer muy complicada, es, sin embargo, la más fácil de responder de las hasta ahora planteadas: los sistemas del futuro serán todo al mismo tiempo.

A lo largo de este trabajo ya se ha ido abordando la cuestión. Al diseñar un C2S, es prioritario definir el contexto en el que va a emplearse, contexto que deberá determinar los sensores y sistemas de información que habrán de alimentarlo, los subsistemas de

apoyo a la decisión que debe requerir, seguridad, prestaciones, y, no menos fundamental, las relaciones con otros sistemas con los que deba o pueda operar.

Hasta ahora, los sistemas se diseñaban para un contexto que podíamos calificar de específico-intra-nacional. La mayoría de los sistemas en servicio antes del cambio de siglo pueden recibir tal calificación. Es la existencia de tales sistemas heredados (*legacy systems*) el mayor obstáculo que se presenta en el diseño de los C2S en apoyo a operaciones conjuntas y/o combinadas.

El meteórico desarrollo de doctrina conjunto-combinada, el concepto CJTF (*Combined Joint Task Force*) y los cuarteles generales multinacionales se han encontrado con un escenario en el que un sinnúmero de limitaciones puramente técnicas obligan a diseñar complejísticas estructuras para integrar las dispersas capacidades de los diferentes sistemas empleados por los aliados. En el plano nacional la cosa no es muy distinta. Puede decirse que existen menos dificultades para integrar los sistemas de distintas Marinas entre sí que entre la Marina y el Ejército de Tierra de una misma nación.

Esta dispersión obliga a que líneas de transmisión de órdenes o de información se vean sometidas a un auténtico laberinto para llegar desde el originador al destinatario, sobre una estructura que es un auténtico *puzzle* de sistemas yuxtapuestos.

Parece evidente, pues, que en el futuro deberá tenderse hacia C2S conjunto-combinados (en el plano horizontal) y capaces de comunicar los distintos niveles en el plano vertical. ¿Existirá, pues, un gran sistema común? ¿Será eso posible?

Tanto niveles como ambientes específicos parecen requerir demasiadas peculiaridades a los sistemas de mando que los apoyan como para permitir el diseño de un gran sistema común. No es posible diseñar un sistema «para todos» sin sacrificar algunas de las cualidades fundamentales inherentes a cada uno de ellos. «Un traje de talla única sienta mal a todo el mundo».

Parece mucho más razonable que sigan existiendo sistemas de mando nacionales y específicos; pero de ellos, los que puedan o deban desempeñar sus funciones en escenarios conjuntos y combinados deberán contar con un atributo y una arquitectura que les permitirá realizar tal cambio suavemente y sin traumas. Ese atributo es la interoperabilidad, y la arquitectura que lo hará posible, la distribuida. De esta forma, los sistemas específicos o nacionales podrán funcionar como entes independientes, con aplicaciones, códigos, claves y bases de datos propias, o como parte de «sistemas de sistemas» que comparten capacidades y servicios.

Aquellos lectores que conozcan de forma superficial el Sistema de Mando y Control del Ejército de Tierra (SIMACET), Sistema que pretende integrar a todos los que apoyan el ejercicio del mando y control desde unidades elementales del nivel táctico hasta el mando operativo terrestre, pueden considerar que constituye la prueba viva que niega el razonamiento anterior. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que el SIMACET, más que un sistema en sí mismo, es un conglomerado de sistemas independientes que se pretenden integrar potenciando capacidades de interconexión, pero en el que se respetan los niveles y las peculiaridades que el ambiente de empleo exige de cada uno de ellos.

### *El elemento humano del Sistema*

Si en algún momento se llegó a pensar que los Sistemas C2 reducirían e incluso eliminarían la presencia humana en el proceso de mando y control, la realidad a la que nos enfrentamos es que hoy, más que nunca, las personas son el elemento fundamental del proceso.

Desde el soldado al mando supremo, todos los implicados en cada uno de los niveles tendrán que conocer las capacidades de los sistemas que manejan para obtener de ellos el máximo rendimiento.

Parte de un buen liderazgo será emplear eficientemente los medios y sistemas de mando puestos a su disposición, lo que requerirá una cierta cualificación técnica o, cuando menos, excelentes asesores. El planeamiento C2 deberá estar perfectamente integrado con el operativo, de la misma forma que la logística, pues, como ésta, puede llegar a condicionarlo.

La «Generación de la Game Boy» ya forma parte las Fuerzas Armadas del presente. Las guerras se parecen cada vez más a esos juegos de ordenador que los críos de hoy manejan con tanta soltura. No es descabellado pensar que, en unos cuantos años, los combatientes individuales de los ejércitos más poderosos cuenten con C2S en miniatura como parte de su equipamiento, junto con el fusil (o en lo que haya derivado), elementos de protección química y bacteriológica y el chaleco antibalas (o anti quién-sabe-qué). Los soldados del futuro, en ese campo de batalla vacío, tendrán que estar altamente cualificados y dominar el funcionamiento de tan sofisticada equipación.

Decir algo así en un escenario como el presente, en el que el recurso humano se incorpora a los ejércitos de forma insuficiente y sin la preparación deseable parece absolutamente surrealista. Sin embargo, la tecnología también tendrá su lugar en la formación de esos «supersoldados». Simuladores capaces de crear escenarios realistas permitirán a través del adiestramiento convertir soldados sin experiencia real en combates en auténticos veteranos virtuales. No cabe otra opción: si son menos, tendrán que ser los mejores.

Y no se detienen ahí las posibilidades. Diversas naciones aprovechan ya aplicaciones de valor añadido de los propios C2S en beneficio de la calidad de vida de su personal. Conversaciones telefónicas particulares vía satélite, cursos por videoconferencia, *chat* o correo electrónico son algunos de los recursos puestos a disposición de las dotaciones de los buques de diversas Marinas punteras.

### **Conclusiones**

De forma muy sintética, podemos resumir todo lo anterior apenas una página.

Un C2S es una herramienta imprescindible para el ejercicio del mando y, hoy en día, es posiblemente el primer recurso multiplicador de esfuerzos. Sin embargo, un mal uso de tal herramienta puede llegar a ser aún más perjudicial que carecer de ella.

Los sistemas empleados hasta un pasado muy reciente se han caracterizado por sus bajos niveles de interoperabilidad, flexibilidad y seguridad, características fundamentales en los nuevos escenarios.

En el futuro cercano, los sistemas responderán a estructuras distribuidas, se apoyarán en redes comunes dotadas de un amplio espectro de servicios y emplearán en su gran mayoría tecnologías comerciales y entornos de usuario tipo PC. Esto mejorará la sostenibilidad, interoperabilidad, flexibilidad, expansión y capacidad de intercambio, pero no es previsible que a corto plazo se superen las carencias en seguridad, procesado de la información y ayuda a la decisión.

La evolución de los C2S puede posibilitar en el futuro el ejercicio del mando en el espectro que va de la máxima centralización a la total descentralización. En general, el uso de los C2S en apoyo a modelos de mando muy centralizados en la ejecución ha demostrado a lo largo de la Historia ser contraproducente.

La interoperabilidad será el principal requisito de los sistemas que hayan de operar en entornos conjunto-combinados. Este atributo, sumado a una estructura distribuida, permitirá que los sistemas puedan trabajar en ambientes nacionales, específicos, combinados o conjuntos, sin necesidad de sacrificar alguna de sus cualidades fundamentales, exigidas por las peculiaridades de su ámbito de empleo.

La entrada en la era de la información generará una enorme dependencia de los sistemas que supone una seria vulnerabilidad. El afrontarla requerirá de una sólida cultura de seguridad de la información.

Los sistemas de mando no sólo no tienden a eliminar el elemento humano, sino que exigen de éste una cualificación cada vez mayor. En particular, la calidad de los mandos, cuyo mayor exponente será su buen juicio y experiencia, seguirá, por el momento, siendo lo más valioso en el proceso de toma de decisiones.

## Epílogo

El mundo de la guerra se adentra cada vez en terrenos más técnicos y fríos. La espada y la pluma han sido sustituidas por el misil y el ordenador y aquella figura romántica del militar-poeta parece completamente opuesta a la del «cibersoldado» que viene. Y es que hoy el militar encuentra muy difícil el hacer sonetos: las siglas no riman. Sin embargo, lo militar ha vivido ya muchas épocas de cambio. Inteligencia, honradez, humanidad, coraje y severidad eran las cualidades que Sun Tzu valoraba en un mando (16). Y eso no lo cambiará ni el más sofisticado de los sistemas.

## Bibliografía

### *Libros*

BARNETT, JEFFERY R.: *Future War. An Assesment of Aerospace Campaigns in 2010*. Air University Press. Maxwell Air Force Base, Alabama. Enero, 1996.

MAURER, M.: *Coalition Command and Control*. National Defence University. Washington, D.C. 1996.

---

(16) SUN WU: *El Arte de la Guerra de Maestro Sun Tzu*, p. 28. Editorial Elektra. Bogotá, 1994.

PFLALTZGRAFF Jr.; ROBERT L. y SCHULTZ Jr.; RICHARD H. SHULTZ, Jr. (ed.): *War in the Information Age: New Challenges for U.S. Security*. Editorial Brassey. Londres/Washington. 1997.  
RACKHAM, P.: *Jane's C4I Systems*. (Décima edición 1998-1999), pp. 161-163.  
VAN CREVELD, M. L.: *Command in War*. Harvard University Press. 1985.

#### Artículos

BUCKLEY, E.: «La tecnología del ejército después del próximo». *US Army College Military Review*. 1998.  
COACKLEY, THOMAS P.: «Command and Control for War and Peace». *National Defense University Press*. Washington, D.C. 1991.  
HENDERSON, S.: «Computer Overdependence in Combat Units». *Journal of Electronic Defense*. Enero, 2000.  
MCCARTHY, JAMES P.: «Commanding Joint and Coalition Operations». *Naval War College Review*, pp. 10-21. 1996.  
PIERCE, TERRY C.: «Taking Maneuver Warfare to Sea». *Proceedings*, pp. 7477. Abril, 1995.

#### Publicaciones, reglamentos, documentos y manuales militares

COHEN, WILLIAM S.: *Secretary of Defence of the United States of America. Annual Report to the President and Congress*. Capítulo 8: «Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance». Washington D.C. 1998.  
ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO: *Doctrina de Mando y Control* (borrador para uso interno en las Fuerzas Armadas). 13 de mayo, 1997.  
NATO C3 Board: *Bi-SC AIS Implementation Strategy*. 9 de junio, 2000.  
OTAN: ACP 167 (G). *Glosario de Términos de Comunicaciones y Electrónica*.

- AJP-01 A (Change 1).
- OTAN: ATP-1 C (Volumen I).

UNITED STATES JOINT STAFF: *Doctrine for Command, Control, Communications, and Computer (C4) Systems in Support to Joint Operations*. *Joint Pub 6-0*. 30 de mayo, 1995.

- *Joint Doctrine for Employment of Operational/Tactical Command, Control, Communications Systems*. *Joint Pub 6-02*. 1 de octubre, 1996.
- *Joint Vision 2010*.

UNITED STATES NAVY: *Naval Doctrine Publication 1. Naval Warfare*. NDP-1. 28 de marzo, 1994.

- *Naval Doctrine Publication 5. Naval Planning*. NDP-5. 19 de enero de 1995.
- *Naval Doctrine Publication 6. Naval Command and Control*. NDP-6. 19 de mayo de 1995.

#### Tesis no publicadas

ASENSI PÉREZ, F. J.: «Sistemas de Mando y Control de la Armada española». ETEA, Vigo. Junio, 2000.  
CASTRO ZOTANO, M.: «Sistemas C3 para el año 2010». CESEDEN. Madrid, 31 de enero, 1991.  
GARCÍA-BROTOS, I.: «¿Informática: nuevo campo de batalla?». ESFAS, Madrid, 28 de mayo, 2000.  
GÓMEZ ARMERO, L.: «El campo de batalla futuro». CESEDEN. XXIX Curso de Estados Mayores Conjuntos. 1997.  
HERNÁNDEZ, MI.: «Futuro del sistema C3». ESFAS. Madrid, 28 de abril, 2000.  
RIVERO TORREJÓN, A. y ARENAS CANO, F.: «Sistemas de Mando y Control». CESEDEN. Madrid, febrero, 1995.

*Documentos de Internet*

- DEFENSE INFORMATION SYSTEMS AGENCY: «Global Command and Control System». 1999.
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES: «Realizing the potential of C4I: Fundamental Challenges». Washington D.C. 1999.
- NATIONAL ACADEMY PRESS: «Modeling Human and Organizational Behaviour. Application to Military Simulations». Washington D.C. 1998.
- NATIONAL ACADEMY PRESS: «Commercial Multimedia Technologies for 21st Century Army Battlefields: A Technology Management Strategy». 1999.
- MALHAM, C. *Major*: «Battle Command Systems: The Force XXI Warfighter's Advantage». US. ARMY COLLEGE. 1998. <http://call.army.mil/call.html>
- Brigadier General Huba Wass de Czege. «Optimizing Future Battle Command Technologies». US. Army College. <http://call.army>.

# OPERACIONES

# LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LAS ACTIVIDADES DE APOYO A LA PAZ

Aida Otero Ramos  
*Universidad de San Pablo CEU.*

## La adaptación de la OTAN al entorno estratégico de posguerra fría

La cuestión planteada, que nos lleva a la problemática de las operaciones «fuera de área», nos sitúa en el final de la década de los ochenta y principios de los noventa, periodo en que finaliza la guerra fría y del cual derivan una serie de acontecimientos relevantes para nuestro ámbito de estudio. Podemos señalar hasta cuatro razones que justifiquen el respaldo a las actividades de «apoyo a la paz» por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una Organización de defensa colectiva que nace con el único objetivo de detener la expansión comunista y, por tanto, defender a sus Estados miembros de una posible invasión soviética.

La primera de estas razones la situamos en la aparición de nuevos riesgos que van a amenazar la seguridad europea, lo que significa la necesidad de redefinir los parámetros en los que se mueve la seguridad europea y también la necesidad de nuevas relaciones en la estructura institucional europea.

Desaparecida la singularidad de la amenaza, unidimensional (militar) y unidireccional (el bloque del Este), la seguridad en Europa deja de definirse en términos puramente militares, basada en la disuasión y el equilibrio de poderes, por lo que, Estados y organizaciones internacionales perciben una serie de riesgos multidimensionales y multidireccionales que alteran la percepción de la seguridad europea. Esta multidimensionalidad de la seguridad nos permite identificar, siguiendo a Barry Buzan, cinco dimensiones (1): una dimensión militar que hace referencia tanto a los aspectos objetivos como a las capacidades militares de los Estados, y a los aspectos subjetivos o percepción que los Estados tienen unos de otros (percepción de amenaza); una dimensión política que tiene que ver con la estabilidad del Estado, su sistema de gobierno y las bases internas de su legitimidad; la seguridad económica que está relacionada con 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; la seguridad de la sociedad que se refiere a la capacidad de las sociedades para hacer frente a las amenazas y vulnerabilidades que afectan a su cultura y a su identidad como comunidad y, por último, la seguridad medioambiental que se entiende como la capacidad para mantener la bios-

(1) BUZAN, B.: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War*. Segunda edición. Nueva York: Harvester Wheatsheaf, 1991. BARBÉ, E.: *La seguridad en la Nueva Europa*, pp. 30-31. Editorial Los Libros de la Catarata. Madrid, 1995.

fera local y planetaria, en tanto que soporte físico necesario para desarrollar la existencia humana.

Cada uno de estos factores puede constituir —la realidad así lo ha demostrado— riesgos potenciales para la paz y amenazas para la estabilidad, que por su multidireccionalidad y multidimensionalidad son difíciles de prever y analizar y, por tanto, es imposible tener preparada de antemano su respuesta. Son riesgos, algunos de ellos nuevos y característicos de la posguerra fría, pero otros, son viejos problemas que resurgen alentados por las nuevas circunstancias internacionales, sobre todo aquellos de carácter étnico-nacionalista o viejos problema de fronteras acallados por la dominación a la que muchos Estados europeos estaban sometidos.

Todo ello implica nuevos conflictos tanto por sus características como por sus dimensiones; conflictos esencialmente intraestatales en los que resulta difícil determinar cuáles son las partes. Son además conflictos que suelen ir acompañados de una situación humanitaria grave causada por algún factor específico, hambre, limpieza étnica, genocidio o desplazamientos en masa de refugiados y que, aunque en un primer momento se caracterizan por ser limitados núcleos de inestabilidad, pueden llegar a convertirse en verdaderas amenazas para la seguridad global y, por tanto, afectar también a la seguridad de los aliados. Nuevos conflictos que necesitan respuestas organizadas, multinacionales y multifuncionales, esto es, un solo sistema capaz de desarrollar múltiples funciones y que tenga en cuenta la escalada y complejidad que pueden tener estas operaciones, la posibilidad de medidas coercitivas, sofisticados sistemas de comunicación y mecanismos y procedimientos de control y coordinación para situaciones de seguridad complejas, impredecibles y peligrosas. Se requiere lo que David Lightburn ha denominado «mantenimiento de la paz multifuncional» (2).

La segunda razón deriva de la necesidad de la Alianza de redefinir sus misiones y reorientar sus objetivos. Desaparecido el Pacto de Varsovia, la OTAN tenía que situarse *in or out business* (3). Por tanto, constatada la inexistencia de dos voluntades necesarias para que la OTAN pereciese con el periodo que finalizaba: el fin del compromiso estadounidense en la defensa de Europa y la manifestación de los aliados de dar por concluida la labor desempeñada por la Organización defensiva y, haciendo especial hincapié en que la OTAN es más que una Alianza de 16 países frente a un enemigo común (4), puesto que entre sus objetivos también figuran la «salvaguardia de la libertad y seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares de acuerdo a un orden justo y duradero en Europa, basándose en los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, comunes a todos sus miembros», la OTAN inició un proyecto de reforma en los ámbitos interno y externo. Comenzó con la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico en el que puso un énfasis especial en la necesidad de

---

(2) LIGHTBURN, D.: «La OTAN y el reto del mantenimiento de la paz multifuncional», *Revista de la OTAN* número 2, p. 10. 1996.

(3) Expresión utilizada por el senador de Estados Unidos, Richard Lugar, al referirse a la alternativa que se le presentaba a la OTAN tras el fin de la guerra fría: adaptarse o desaparecer. BARRY CH.: «NATO's CJTF in Theory and Practice», *Survival* volumen 38, número 1, p. 82. 1996.

(4) En estos momentos formaban parte de la OTAN sólo 16 países. Polonia, Hungría y la República Checa se adhirieron en 1999.

mejorar los instrumentos de gestión de crisis y la base institucional necesaria, manteniéndola lo más flexible posible para así adaptarse mejor al nuevo entorno estratégico de posguerra fría. Dos decisiones de gran trascendencia en su posterior «apoyo a la paz»; actividad que significó, sin duda, la salvación de la OTAN en los años noventa, al abandonar conceptualmente la defensa colectiva para abrazar la exportación de la paz en forma de misiones de ayuda humanitaria.

La tercera razón obedece a un hecho coyuntural: la coincidencia en el tiempo de la transformación de la Alianza y su compromiso con el concepto de «instituciones que se refuerzan mutuamente», y la decisión de Naciones Unidas de reforzar e impulsar el Capítulo VIII de la Carta, esto es, la cooperación entre la Organización de Naciones Unidas (ONU) y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (5). Una decisión que se puede justificar tanto en la incapacidad —carencia de procedimientos, recursos y estructuras— como en la ineficacia de Naciones Unidas a la hora de dirigir y controlar fuerzas que puedan verse envueltas en misiones de combate, es decir, en operaciones bajo el Capítulo VII de la Carta. Esta decisión fue concretada en la invitación formal que el Consejo de Seguridad hizo en enero del año 1993 a las organizaciones y acuerdos regionales en el marco del Capítulo VIII para estudiar la forma y los medios de fortalecer sus funciones en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales dentro de sus áreas de competencia y la forma y los métodos para mejorar la coordinación de sus esfuerzos y los de Naciones Unidas. Entre las organizaciones a las que se transmitió esta invitación estaba la OTAN.

Como cuarta razón y, sin lugar a dudas, la que más influyó o por lo menos la que más aceleró la decisión de la OTAN de iniciarse «oficialmente» en este tipo de actividades, fue la guerra en la antigua Yugoslavia. La creciente demanda para su implicación operacional, el desbordamiento de las hostilidades de Croacia a Bosnia-Herzegovina en la primavera de 1992, basada en el requerimiento por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas al considerarla como la única Organización con la capacidad militar adecuada para el tipo de operaciones que se requerían —en adición a UNPROFOR (6)—, la llevaron a iniciarse en este tipo de actividades, antes de que éstas figurasen entre las misiones a desarrollar por sus fuerzas, decisión que llegó inmediatamente después. Con esta particular decisión nos encontramos ya en situación de decir que Yugoslavia reescribió la historia de la OTAN, impulsó su transformación y la orientó en su futuro, además de ser el laboratorio de ensayo de muchas de las decisiones tomadas por la Alianza *a posteriori*.

Son todas ellas las razones por las que la OTAN se inició en el «apoyo a la paz» actuando bajo responsabilidad de la ONU o de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) (7). Cuando en la Cumbre de Washington de abril de

---

(5) Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 46/58 de 9 de diciembre de 1991, 47/38 de 25 de noviembre de 1992 y 48/36 de 9 de diciembre de 1993. Véase también *Un Programa de Paz* párrafos 60, 62 y 64.

(6) LEURDIJK, DICK A.: *The UN and NATO in Former Yugoslavia*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», p. 8. 1994.

(7) El 1 de enero de 1995 la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) pasó a denominarse Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

1999, la OTAN definió el Concepto Estratégico, incluyó, entre sus nuevas misiones de gestión y respuesta a crisis (8), la posibilidad de actuar sin mandato de Naciones Unidas aunque, eso sí, respetando los principios de su Carta Fundacional. Estas palabras encierran en sí la gran problemática de la OTAN al definir el concepto de «apoyo a la paz»: la actuación fuera del área prevista por el artículo 6 del Tratado de Washington. Problemática a la que encontramos justificación en el artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas pero que resulta más difícil de explicar a la luz del Concepto Estratégico aprobado en Washington. Una actuación que se decidirá caso por caso y mediante consenso (9), lo que significa, en última instancia, una intervención selectiva de la OTAN, rechazando por tanto, desde el primer momento, el papel de guardián mundial que algunos quieren ver en esta Organización finalizada la guerra fría.

### **Una nueva misión para la OTAN: las actividades de «apoyo a la paz»**

Justificada la decisión de la OTAN de iniciarse en las actividades de «apoyo a la paz», la confirmación oficial de respaldar estas actividades bajo responsabilidad de la OSCE u ONU —siempre caso por caso y según sus propios procedimientos— tuvo lugar en la Reunión Ministerial de Oslo en junio de 1992 y en la de Bruselas en diciembre del mismo año, respectivamente. De esta forma, el apoyo de la OTAN, desde el día 16 de julio de 1992 (10) con sus buques en el Adriático para hacer cumplir las sanciones económicas impuestas por la ONU a Serbia y Montenegro —resolución 757 (1992)— y el embargo de armas a todas las repúblicas de la antigua Yugoslavia —resolución 713 (1991)— y sus aviones de alerta temprana AWACS vigilando diariamente, desde el día 16 de octubre, la zona de prohibición de vuelos sobre Bosnia-Herzegovina —resolución 781 (1992)— además de haber proporcionado sus medios de mando NORTHAG al cuartel general de UNPROFOR, tenía ya un respaldo legal. No obstante, las primeras referencias aparecen en el Concepto Estratégico aprobado en la Cumbre de Roma de 1991 donde la Alianza pone un énfasis especial en la gestión de crisis al condicionar el éxito de la política de la Alianza a una eficaz diplomacia preventiva para preservar la paz e impedir la guerra. La OTAN decide aquí el respaldo al mantenimiento de la paz internacional, aunque su Concepto Estratégico no contempla *per se* el mantenimiento de la paz ni la ayuda humanitaria. Y al referirse a las misiones de las Fuerzas Armadas de la Alianza, el Concepto Estratégico contempla la posibilidad de que, en tiempos de paz, los aliados, a título individual, puedan contribuir a la estabilidad y paz mundiales proporcionando fuerzas para misiones de Naciones Unidas, aun cuando el respaldo a las actividades de la ONU todavía no se había decidido.

---

(8) La expresión «operaciones de respuesta a crisis» se incluye por primera vez en el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999. Surge tras la intervención de Kosovo con un significado próximo a la «imposición de la paz», esto es, imposición de una determinada solución política a una crisis mediante el uso de la fuerza. Véase *Manual de la Cámara Hermoso*, «Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva OTAN», en Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos, «El Concepto Estratégico de la OTAN: un punto de vista español», *Cuadernos de Estrategia* número 110, p. 30. 2000.

(9) Véase *The Alliance's Strategic Concept*. Press Communiqué, NAC-S (99) 65, pp. 10 y 34. 24 de abril, 1999.

(10) La decisión de respaldar las resoluciones de Naciones Unidas fue tomada en la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte (CAN) celebra en Helsinki el 10 de julio de 1992.

En la reunión del Comité de Planes de Defensa, celebrado en Bruselas los días 10 y 11 de diciembre de 1992, se concluyó que el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y de la OSCE debía incluirse entre las misiones de los efectivos y de los cuarteles generales de la OTAN (11). Este mismo órgano fue el encargado de la identificación de medidas pacíficas en áreas tales como mando y control, apoyo logístico, infraestructura o formación que permitiesen mejorar las posibilidades aliadas para llevar a cabo operaciones de apoyo a la paz, pudiendo ser perfeccionado durante el proceso de elaboración de los planes de defensa. Y esto es así porque la OTAN da su apoyo a misiones encaminadas a mantener la paz y la seguridad internacionales, tanto a nivel individual como colectivo, por lo que las contribuciones nacionales de la Alianza a las operaciones de apoyo a la paz deben ser compatibles con la responsabilidad y medios de la OTAN, ya que su compromiso en estas operaciones conlleva implicaciones para la planificación de la defensa de la Alianza.

Del compromiso adquirido en Oslo y más tarde en Bruselas, concluimos afirmando que:

1. La participación de la OTAN en operaciones de apoyo a la paz, que puede ser tanto individual como colectivamente, puede adoptar tres formas:
  - a) La Alianza puede poner sus recursos a disposición de la ONU o de la OSCE para una operación de estas características.
  - b) Puede dirigir o coordinar una operación de apoyo a la paz en nombre de una de las dos Organizaciones anteriormente mencionadas.
  - c) La Alianza puede respaldar la participación de algún aliado a título individual en una operación de estas características.
2. Las contribuciones de la OTAN pueden afectar a toda la gama de actividades de mantenimiento de la paz, seguimiento de un alto el fuego, retirada de efectivos, supervisión de desarme, creación de corredores de seguridad... y, por supuesto, la capacidad de la OTAN la faculta para el desarrollo de las operaciones de imposición de la paz.
3. La contribución de la OTAN puede llevarse a cabo con:
  - a) Recursos no materiales: información, experiencia, técnicas, formación y adiestramiento, coordinación, etc.
  - b) Recursos materiales: infraestructura de la Alianza, transportes, telecomunicaciones, apoyo logístico, etc.
  - c) Fuerzas militares constituidas como pueden ser las fuerzas colectivas de la Alianza: la Fuerza Naval Permanente del Atlántico (Stanavforlant), la Fuerza Naval Permanente del Mediterráneo (Stanavformed), elementos de la Fuerza de Reacción Rápida, la flota de aviones de alerta temprana AWACS, así como otras fuerzas pertenecientes a las diferentes naciones aliadas (12).

---

(11) Comunicado del Comité de Planes de Defensa reunido en Sesión Ministerial el 10 y 11 de diciembre de 1992, *Revista de la OTAN* número 6, pp. 32-33.

(12) Éste es el caso del Eurocuerpo sobre el que se llegó a un acuerdo, el 21 de enero de 1993, para su vinculación a la Alianza Atlántica. Por este acuerdo se fijaron las condiciones de su empleo en el marco de la OTAN, las competencias para la planificación de las operaciones y la subordinación del Cuerpo de Ejército Europeo al comandante en jefe de la OTAN, así como las responsabilidades de éste con el jefe del Eurocuerpo en tiempo de paz. ESTRELLA R.: «After the NATO Summit: New Structures and Modalities for Military Co-Operation», *Defence and Security Committee, North Atlantic Assembly*, AL 205 DSC (94), pp. 11-158. Noviembre, 1994.

### *Definición del concepto «apoyo a la paz»*

Añadido ya el apoyo a la paz a las misiones de las fuerzas de la Alianza y a sus cuarteles generales, la OTAN definió el término «apoyo a la paz» (*Peace Support Operations*) para describir su nueva política. Este concepto fue aprobado por el Comité Militar de la OTAN (13) y es usado como un término colectivo que cubre la amplia gama de actividades que se van a desarrollar bajo los auspicios de la ONU o de la OSCE. En el MC 327, la OTAN no limita su papel al tradicional mantenimiento de la paz, sino que lo hace extensivo a otro tipo de actividades. Veamos cuáles y cómo son definidas:

- Mantenimiento de la paz. Operaciones incluidas en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas y llevadas a cabo con el consentimiento de las partes implicadas para contener, moderar o poner fin a las hostilidades entre o dentro de Estados a través de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente. El mantenimiento de la paz puede incluir misiones de observación, interposición, control de armamentos, de fronteras e incluso protección humanitaria.
- Prevención de conflictos. Incluye distintas actividades —sobre todo las descritas en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas— desde iniciativas diplomáticas hasta despliegues preventivos de tropas, concebidas para evitar que las disputas desemboken en conflictos armados o se extiendan a otras áreas. Este concepto puede incluir misiones de recogida de datos, consultas, advertencias, inspecciones y supervisión. Generalmente en los despliegues preventivos toman parte civiles y/o tropas con el fin de impedir que estalle una crisis.
- Restablecimiento de la paz. Aquellas acciones diplomáticas que se producen una vez comenzado un conflicto cuyo fin es alcanzar una solución pacífica. Entre ellas se pueden incluir los buenos oficios, la mediación, la conciliación y otra serie de acciones como el aislamiento diplomático y las sanciones.
- Misiones de ayuda humanitaria. Aquellas operaciones destinadas a aliviar el sufrimiento humano, especialmente en aquellas circunstancias en las que las autoridades responsables en el área son incapaces o no desean proveer a la población de la ayuda necesaria. Las misiones de ayuda humanitaria pueden ser conducidas en el contexto de una operación de apoyo a la paz o como una tarea temporal independiente.
- Imposición de la paz. Acción incluida en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas por la que se restablece la paz en una zona de conflicto a través de medios militares. Incluye la participación en conflictos internos o entre Estados, para subsanar una necesidad de tipo humanitario o cuando las instituciones de un Estado han dejado prácticamente de funcionar.
- Consolidación de la paz. Acción posterior al conflicto mediante la que se identifican y respaldan aquellas estructuras que tenderán a fortalecer y consolidar un acuerdo político que impida retroceder hacia un nuevo conflicto. Incluye mecanismos de identificación y apoyo a estructuras que tiendan a asegurar la paz, generar confian-

---

(13) Military Committee 327-NATO Military Planning for Peace Support Operations (MC 327), 5 de agosto de 1993, en The British American Security Information Council (BASIC), *NATO, Peacekeeping and the UN, Report* número 94.1, p. 22. Londres, septiembre, 1994.

za y bienestar y respaldar la reconstrucción económica, pudiendo requerir la participación de efectivos militares o también civiles (14).

### *Proceso de toma de decisiones*

La participación de la Alianza en operaciones de apoyo a la paz puede ser solicitada además de por los Estados miembros, por Naciones Unidas (Consejo de Seguridad, Asamblea General o secretario general), por la OSCE o por el Consejo de Cooperación Euroatlántico (CAEA). Una vez hecha la petición de ayuda, el CAN inicia las consultas políticas y solicita consejo de las autoridades políticas para evaluar las implicaciones militares de una intervención colectiva de la Alianza. El CAN es el órgano principal para consultas políticas y toma de decisiones sobre gestión de crisis y prevención de conflictos bajo los artículos 2 y 4 del Tratado de Washington. Así, la participación de los 19 aliados, incluida Francia, hace de este órgano de toma de decisión el fórum apropiado para hacer frente a las actividades de gestión de crisis y prevención de conflictos, aunque, este órgano suele delegar la supervisión de cada crisis a grupos *ad hoc*, formados por representantes nacionales.

Una vez que la decisión ha sido tomada, el Comité Militar traslada su decisión política a una directiva militar clara y sin ambigüedad. Asistido por el Estado Mayor Internacional, tiene que contestar a un número de cuestiones tales como: qué tipo de operación se requiere (una operación de mantenimiento de la paz tradicional o una de imposición), qué medidas se necesitan, qué tipo de aportación hace cada país, cuáles son los objetivos inmediatos a conseguir, cómo se organiza el mando y control de la operación, qué tipo de compromiso implica su participación, qué riesgos, etc. Las respuestas a estas cuestiones, junto a los planes operacionales aportados por el Cuartel General (SHAPE), del Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR), formarán parte del proceso de toma de decisión de la OTAN. Una vez que el acuerdo ha sido tomado en el seno de la OTAN, se informa a la ONU de dicha decisión, acompañada de un borrador del plan operacional preparado por la OTAN (15). Luego, el CAN negocia todos los aspectos militares, administrativos, jurídicos y financieros con la Organización que solicitó su ayuda ya sea mediante un mandato o un acuerdo. Cuando la OTAN decide su apoyo a una operación de la ONU, la Alianza deja claro que su forma de cooperación es como «socio» y no como «empleado» en el apoyo a estas operaciones de paz. Por ello, la OTAN negocia las condiciones en que contribuye (16):

1. Sólo pueden llevarse a cabo operaciones de apoyo a la paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o de la OSCE (17).

---

(14) Estos conceptos pueden ser perfectamente equiparables con los definidos por Boutros Ghali en su Programa de Paz, que siguiendo el mismo orden serían los siguientes: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. El concepto de imposición de la paz, no previsto en el Programa, se puede incluir dentro del concepto establecimiento de la paz, que podría contemplar acciones emprendidas bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

(15) LEURDIJK, DICK A.: *opus citada*, p. 15.

(16) Estos principios generales fueron acordados por los embajadores en la reunión celebrada por el CAN con sus socios de cooperación el 15 de marzo de 1993, *Revista de la OTAN* número 4, pp. 30-31. 1993.

(17) En este momento la Alianza Atlántica no contempla la posibilidad de actuar sin mandato de Naciones Unidas o de la OSCE.

2. Las operaciones de apoyo a la paz se llevarán a cabo caso por caso y siempre conforme a los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas.
3. Las decisiones de los Estados u organizaciones afectados con respecto a la participación en actividades de apoyo a la paz se adaptarán en cada caso específico como respuesta a una petición de la ONU o de la OSCE.
4. Mediante consultas con los Estados y organizaciones participantes, la ONU o la OSCE definirán en cada caso las disposiciones que deban regir las operaciones de apoyo a la paz, incluidas las relaciones de mando (18).
5. En caso de conflicto dentro o entre los Estados, las operaciones de apoyo a la paz se llevarán a cabo para apoyar los esfuerzos en curso encaminados a restaurar la paz y la estabilidad mediante una solución.
6. El apoyo a la paz está concebido como complemento del proceso político de resolución de disputas, no pudiendo sustituir a un acuerdo negociado.
7. El apoyo a la paz requiere un claro objetivo político y un mandato preciso, según decidan la ONU o la OSCE.

Los criterios y principios operativos que deben regir cualquier actividad que en el seno de la OTAN se adopte sobre apoyo a la paz los siguientes criterios (19):

1. Claridad y precisión del mandato. La base de cualquier misión es un mandato claro y preciso de la ONU o de la OSCE –elaborado mediante consultas con los Estados, organizaciones y/o partes interesadas que vayan a contribuir a ella– en el que reflejen todos los elementos esenciales de la operación que se va a realizar.
2. Consentimiento de las partes del conflicto. El consentimiento y la cooperación de las partes de un conflicto son condiciones esenciales para cualquier operación de apoyo a la paz de la ONU, basada en el Capítulo VI de la Carta. Sólo podrá hacerse una excepción si el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas permite fundamentar la operación en el Capítulo VII de la Carta.
3. Respeto mutuo. Debe existir respeto mutuo entre las partes implicadas en el conflicto y la organización de apoyo a la paz. Las fuerzas de paz deben respetar las leyes del país anfitrión y sus costumbres y no tratar de cambiar el *status* y posición de las partes, excepto si existe un acuerdo de esas partes. Las partes implicadas deben a su vez, respetar a las fuerzas de paz en los términos acordados. Este principio puede no ser válido para operaciones de imposición de la paz.
4. Transparencia. Los objetivos y medios para poner en práctica una operación así como la relación entre ellos, deben ser lo más transparentes posible, aunque siempre dentro de las necesidades operacionales.

---

(18) En el Informe de la reunión del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) —al que acabamos de referirnos— se considera que no se debe interpretar este punto en el sentido de otorgar a la Organización que emite el mandato el poder de adoptar unilateralmente decisiones que afecten a las relaciones de mando. Antes de aportar sus fuerzas, los Estados y organizaciones que contribuyan a este tipo de misiones habrán de decidir si consideran o no adecuadas las disposiciones de mando.

(19) Estos criterios y principios están recogidos en el MC 327.14 y en el «Informe elevado a los ministros por el Grupo *Ad Hoc* del CCAN sobre Cooperación en el Mantenimiento de la Paz», reunión del CCAN, Atenas, 11 de junio de 1993, *Revista de la OTAN* número 4, pp. 31-32.

5. Imparcialidad. Todos los aspectos de una operación deben tratarse con imparcialidad, compatible con la naturaleza de la operación tal como está definido en su mandato. Además la imparcialidad es esencial para mantener la confianza de las partes implicadas en la disputa y el gobierno anfitrión. Este principio puede no ser válido para una operación de imposición de la paz.
6. Credibilidad. Quienes contribuyan a la misión deben tener la voluntad política y la capacidad para alcanzar los objetivos del mandato. La credibilidad resulta esencial para el éxito de una operación y depende, entre otras cosas, de la determinación política demostrada por las organizaciones internacionales y los Estados involucrados, de la claridad y posibilidad de alcanzar los objetivos militares y/o de otro tipo marcados, de la disponibilidad de suficientes recursos materiales y de la calidad y nivel de adiestramiento del personal que toma parte en dicha operación. La planificación y ejecución de una misión han de ser siempre necesariamente coherentes con la finalidad y objetivos a alcanzar. En última instancia, la Organización que otorga el mandato (ONU u OSCE) y quienes llevan a cabo la operación son los que han de juzgar si se respetan los dos últimos criterios.

#### Principios operativos:

1. Mando y coordinación. La unidad de mando de las fuerzas militares es esencial. La organización y estructura de mando de una operación de apoyo a la paz debe tomar en consideración la especificidad de cada operación y los recursos con que cuenta, incluidas las estructuras de mando prestadas por los Estados u organizaciones participantes. Para ser completamente eficaz y eficiente, la coordinación entre todos los aspectos de una operación (políticos, civiles, administrativos, legales, humanitarios y militares) ha de ser muy estrecha.
2. Utilización de la fuerza. En todo tipo de operación, la medida en que puede utilizarse la fuerza ha de quedar claramente definida en el mandato o en los términos de referencia. Si se autoriza el uso de la fuerza, ésta deber controlarse cuidadosamente, ser flexible y mantenerse al nivel más bajo posible, según las necesidades de la ejecución del mandato. Las fuerzas que toman parte en una operación tienen en todo momento derecho a la autodefensa.
3. Seguridad del personal. El compromiso de proteger al personal que participa en una operación ha de ser consustancial con la decisión de llevarla a cabo.
4. Libertad de movimientos. La libertad de movimientos es esencial para el éxito de cualquier operación de apoyo a la paz.
5. Flexibilidad. Una fuerza de apoyo a la paz debe estar capacitada para adaptarse y cambiar de una actividad a otra según sea necesario.
6. Participación. Todos los Estados miembros del organismo que otorga el mandato pueden ofrecerse voluntariamente. Este organismo puede también invitar a Estados u organizaciones a colaborar con efectivos o recursos y no está obligado a aceptar todas las ofertas, sino que puede seleccionar las más convenientes. La elección de estos contribuyentes debe tomar en consideración las sensibilidades culturales, históricas y políticas, al mismo tiempo que debe asegurarse también que todas las operaciones sean multinacionales. Cuando se invita a Estados u organizaciones a aportar fuerzas o recursos, la naturaleza o composición de estos deben estipularse mediante consultas con el organismo emisor del mandato.

7. Consideraciones financieras. Los costes, en general, corren por cuenta de los Estados miembros del organismo que otorga el mandato, quienes lo compartirán de acuerdo con las normas de dicha organización.

### **Ventajas e inconvenientes de la participación de la OTAN, Organización de defensa colectiva, en las actividades de apoyo a la paz**

Teniendo presente el hecho de que el ex secretario general de Naciones Unidas, Boutros Ghali, consideraba a la OTAN como la única Organización con capacidad militar adecuada para el tipo de operaciones que se requerían en Yugoslavia y, teniendo también en cuenta que el conflicto de la antigua Yugoslavia es un conflicto característico de los que hemos definido para la posguerra fría, tan sólo podemos afirmar las ventajas que supone semejante decisión, lo que, indudablemente, la convierte en pieza central de la nueva estructura de seguridad europea. Veamos, por tanto, qué puede aportar la OTAN a las operaciones de apoyo a la paz:

1. Cuando se trata de hacer frente a situaciones graves ya sean humanitarias o de seguridad, los aliados pueden aportar una estructura, procedimientos, capacidades y experiencia que ya han sido puestas a prueba.
2. La OTAN dispone de una serie de recursos estratégicos y capacidades únicas como la fuerza de alerta temprana plenamente operativa, una organización permanente, inteligencia de apoyo compartida, fuerzas navales, terrestres y aéreas, esto es, un abanico de efectivos preparados para su empleo inmediato.
3. La OTAN y sus miembros disponen de fuerzas militares con gran preparación que han sido reducidas y reestructuradas dando mayor importancia a formaciones multinacionales más pequeñas, menos dependientes de las armas nucleares y organizadas y reestructuradas para poder responder, de manera flexible y siempre que sea necesario, a una amplia gama de riesgos que puedan amenazar a la seguridad, a la vez que hacen frente a la gestión de crisis. Tampoco podemos dejar de mencionar la definición del concepto Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (CJTF), que hace también de estas fuerzas las idóneas para la resolución de los conflictos a los que nos hemos referido. Además su importancia radica también en la posibilidad de ser utilizadas, por sus características, en «operaciones fuera de área».
4. La OTAN, aún en tiempo de paz, está preparada para actuar. Es la única Organización con fuerzas disponibles y preparadas, así como con el mando operacional necesario.
5. La seguridad europea pasa también hoy —los hechos más recientes así lo han demostrado— por la continuidad de la presencia de Estados Unidos en Europa, garantizando así la permanencia del vínculo transatlántico.
6. Y, finalmente, la OTAN también puede aportar «consenso político» entre los Estados miembros que es un importante factor de éxito, sobre todo porque las divisiones políticas dificultan y retrasan los procesos de toma de decisiones e incluso pueden imposibilitarlo, lo que, en última instancia, puede suponer la paralización total en la adopción de importantes decisiones que pueden hacer peligrar el éxito de una misión; la antigua Yugoslavia, una vez más, podría ser el mejor ejemplo.

Hasta aquí las ventajas que implica, a nuestro juicio, la participación de la OTAN en operaciones de apoyo a la paz, hecho que nos hace ver, en palabras de Rafael Estrella (20), que el cada vez más improbable recurso por parte de la Alianza al artículo 5 —defensa colectiva— en favor del artículo 4 —consultas políticas— hace que, aunque la OTAN siga siendo jurídicamente una Organización de defensa, se convierte *de facto* en una Organización de seguridad con un importante papel que desarrollar en este nuevo ámbito de actividades.

No obstante, un problema importante que suscita la participación de la OTAN en el apoyo a la paz es que la Alianza sigue siendo una Organización regional con autonomía propia, lo que significa que estudiará su participación, caso por caso y de acuerdo a su forma de proceder. La OTAN no es una Organización regional bajo el Capítulo VIII de la Carta. Tampoco podemos olvidar el hecho de que la participación de la Alianza en este tipo de actividades implicará la actuación fuera del área prevista en el artículo 6 del Tratado de Washington, algo para lo que la OTAN no había sido creada. Sus dos pilares desde 1949 han sido los artículos 5 y 6, y las operaciones de apoyo a la paz son «no-artículo 5» y además implican actuaciones fuera del área prevista en el artículo 6. La solución a este problema parecía haberse encontrado al definir el concepto CJTF como forma de interpretar la gestión de crisis al haber aumentado la participación de la Alianza en crisis externas al área cubierta por el Tratado; de forma que, a partir de ese momento, la Alianza se vio en la necesidad de abandonar el concepto de gestión vinculado al contexto de la defensa colectiva, esto es, al contexto del artículo 5 del Tratado de Washington. Es ésta una cuestión que encierra una gran problemática. Veamos su planteamiento legal y político.

## Marco legal y político

### *La Carta de Naciones Unidas y el Tratado de Washington*

En primer lugar debemos referirnos a que el nacimiento de la OTAN obedece al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, artículo que reconoce «el derecho de legítima defensa individual o colectiva», y así es mencionado en el artículo 5 del Tratado de Washington. Un artículo del Capítulo VII de la Carta que nos hace situarnos en un plano diferente a si dicho artículo fuese del Capítulo VIII, puesto que en dicho caso y en virtud del artículo 52 de la Carta, la participación de OTAN en las actividades de «apoyo a la paz» no plantearía ningún problema. Este artículo reconoce la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional. Pero aún así, la decisión de la Alianza de respaldar las operaciones de apoyo a la paz bajo responsabilidad de ONU o OSCE, encuentra su respaldo legal en el artículo 53 de la Carta por el que el Consejo de Seguridad puede utilizar los acuerdos u organismos regionales, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, dice el artículo 53 —excep-

---

(20) ESTRELLA, R.: «España y su papel en la seguridad nacional: La Alianza Atlántica», *Seminario Política de Defensa*, Secretaría Federal de Estudios y Programas del PSOE. Fundación «Pablo Iglesias», p. 18. Madrid, 19 de abril, 1995.

ción muy importante para nuestro estudio— «no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad». Ésta ha sido, junto a las resoluciones del Consejo de Seguridad, la base legal para la actuación de la OTAN en la antigua Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina).

Pero, ¿qué dice el Tratado de Washington? Pues bien, el artículo 5 establece una organización de defensa colectiva en caso de un ataque armado contra una o más de sus partes en Europa o América del Norte y el artículo 6 fija el territorio en el cual será de aplicación el artículo 5. De ello deducimos que el Tratado de Washington excluye las actividades fuera de área de la Alianza, aunque no hay nada en el Tratado que lo prohíba. Por tanto, una amplia interpretación del artículo 4 del Tratado de Washington que prevé consultas entre las partes «cuando a juicio de cualquiera de ellas (de las partes), la integridad territorial, la independencia política o la seguridad (de ellas) fuere amenazada», en conjunción con una amplia interpretación de lo que constituye una amenaza a la seguridad, es lo que nos sirve de base para las actividades «fuera de área» de la Alianza.

Un marco legal vago al que hemos de unir un marco político compuesto por el compromiso de transformación de la Alianza, su nuevo Concepto Estratégico aprobado en Roma en 1991 y su compromiso de participar en el conjunto de «instituciones que se refuerzan mutuamente».

La Reunión Ministerial de Berlín de 3 de junio de 1996 estableció como primer objetivo asegurar la efectividad militar de la Alianza en un panorama de seguridad cambiante. Un objetivo que se conseguiría, de una parte, fortaleciendo las capacidades de la OTAN para cumplir con su tradicional misión de defensa colectiva y, de otra, a través de una renovada estructura de mando multifuncional, única y flexible, para llevar a cabo las nuevas tareas que requieren las circunstancias cambiantes de la seguridad europea. Esto incluye, *inter alia*, la capacidad de montar operaciones «no-artículo 5». Y esto teniendo presente la respuesta que el secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, obtuvo cuando durante la guerra del Yom Kipur solicitó la ayuda aliada para las fuerzas israelíes. En ese momento, la Alianza invocó los artículos 2 y 4 puesto que entonces la única respuesta existente al plantear la actuación «fuera de área» era que el artículo 6 lo impedía. Por lo demás, los artículos 2 y 4 fueron los que permitieron a la OTAN una intensa actividad diplomática que fue desde la resolución de disputas —en Suez o Angola— y las consultas políticas e información —crisis de los misiles cubanos— a la coordinación política —islas Malvinas o *Tormenta del Desierto*—. A finales de los años ochenta, los Estados miembros de la OTAN desarrollaron un proceso de tres niveles de cooperación para temas relativos a la cuestión de «fuera de área», basado en su compromiso común de promover la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el artículo 2 del Tratado del Atlántico Norte:

- a) Consultas entre los aliados (artículo 4).
- b) Coordinación donde fuese necesario.
- c) Despliegues compensatorios para mantener el nivel de fuerzas necesario para la disuasión en el caso de que los aliados individuales se sintiesen obligados a utilizar instrumentos de la OTAN para responder a crisis fuera del área del Tratado.

Estos acuerdos fueron indispensables durante la guerra Irán-Irak por lo que los gobiernos de la OTAN articularon sus contribuciones a la Armada del golfo Pérsico (1987-1989) y más tarde en la respuesta aliada a la invasión iraquí de Kuwait (1990) (21).

¿Por qué este cambio de actitud? Sin duda porque, finalizada la guerra fría, la OTAN se encontró con un dilema importante al tener un compromiso político al máximo nivel para la amenaza menos probable —amenaza dirigida contra su seguridad: artículo 5— y un compromiso de bajo nivel para la más probable —crisis regionales que escapan al artículo 5—. Un dilema que, como decíamos, se conjugó perfectamente durante el conflicto de Bosnia-Herzegovina; el artículo 4 del Tratado de Washington y el 53 de la Carta de Naciones Unidas, junto a las repetidas resoluciones del Consejo de Seguridad —órgano responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en virtud del artículo 24 de la Carta— le dieron el respaldo legal suficiente para su actuación. Un respaldo legal que fue acompañado de la puesta en práctica, primer ensayo real, del concepto CJTF, como reflejo del proceso de adaptación de la Alianza al nuevo entorno estratégico y forma de elevar el nivel de compromiso político para responder a las nuevas amenazas.

### *El concepto CJTF*

La puesta en marcha definitiva de las CJTF llegó en la Reunión Ministerial de Berlín del 3 de junio de 1996, momento a partir del cual, según recoge la Declaración de Berlín, «la Alianza está capacitada para montar operaciones de la OTAN no contempladas en el artículo 5 según el principio de un solo sistema capaz de desempeñar múltiples funciones» (22). Con ello podemos afirmar que las CJTF son la «herramienta» que la Alianza necesitaba para el desarrollo de operaciones que van desde la ayuda humanitaria hasta la imposición de la paz y la gestión de crisis (23). Un tipo de intervenciones que no entrañan necesariamente el empleo de medidas militares, sino la disposición de mecanismos de consulta política eficaces y una capacidad de actuación importante en el terreno diplomático, acompañada de un potencial de disuasión que permita desactivar los conflictos armados antes de que se produzcan o impedir su escalada una vez que hayan estallado. Además, son operaciones que brindan la oportunidad de participación a fuerzas no-OTAN.

Podemos definir una CJTF como:

«Una fuerza operativa multinacional y multiservicio compuesta de fuerzas de OTAN con la posibilidad de fuerzas no-OTAN, con capacidad para un despliegue rápido para conducir operaciones de paz de duración limitada, más allá de las fronteras de la Alianza, y bajo el control de la estructura militar integrada de la OTAN o de la UEO» (24).

(21) STUART, D.: «NATO's future as a pan-European security institution», *Revista de la OTAN* número 4, p. 16. 1993.

(22) Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, 3rd June 1996, Final Communique, *NATO Press and Media Service*, Press Communique M-NAC-1 (96) 63, párrafo 7.

(23) No debemos dejar de mencionar que las CJTF sellan definitivamente la creación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, al permitir a los aliados europeos, a través de la UEO, conducir sus propias operaciones con medios de la Alianza y bajo mandos de «doble gorro».

Anthony Cragg, secretario general adjunto de Planes y Política de Defensa de la OTAN, define este concepto como:

«Una formación desplegable, multinacional e integrada por efectivos de distintos ejércitos, generada y confeccionada a la medida de una operación militar determinada, en la que puede contemplarse no sólo la ayuda humanitaria o el mantenimiento de la paz sino también la defensa colectiva» (25).

Teniendo presente estas definiciones podemos preguntarnos cuáles son las características y el significado de estas fuerzas para la OTAN. Pues bien:

1. En primer lugar, las CJTF significan la posibilidad de que la OTAN pueda realizar operaciones «fuera de área» y operaciones de mantenimiento de la paz, de imposición de la paz u otras operaciones de contingencia sin necesidad de alterar el Tratado de Washington.
2. El concepto CJTF da a las fuerzas militares de la OTAN flexibilidad y movilidad para hacerlas más apropiadas en la respuesta a las crisis. La flexibilidad que aporta este concepto puede además ser usado no sólo para asegurar la efectividad militar, sino también la aceptabilidad política dependiendo del tipo y localización del conflicto. Además, la disponibilidad elevada que pueden aportar se considera, igualmente, un factor importante.
3. Significa la institucionalización del concepto fuerza operativa multinacional; un concepto que siempre había sido desarrollado mediante acuerdos temporales de mando y control, utilizado por coaliciones *ad hoc*.
4. La OTAN a través de este concepto trata de garantizar la misma capacidad de sus fuerzas para ser usadas fuera de su área que la mantenida para la defensa de sus fronteras. Este concepto complementa la tradicional estructura militar integrada de la OTAN.
5. Finalmente, asegura también la prioridad de la defensa colectiva, en caso de surgir y además debe preservar la naturaleza transatlántica de la Alianza y una única estructura militar integrada.

Con todo ello, estamos en condición de afirmar que las CJTF tienen como misión conducir operaciones de paz fuera del área de la OTAN definida en el artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte. Estas operaciones de paz están descritas en el Documento 327 del Comité Militar de la OTAN (26) y comprenden: prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, restablecimiento de la paz, imposición de la paz, consolidación de la paz y ayuda humanitaria. El área geográfica en el cual la OTAN puede acordar el despliegue de una CJTF es, en última instancia, una cuestión política, aunque las capacidades militares y las limitaciones también son consideradas. Además, se tendrá también en cuenta la necesidad de preservar los intereses colectivos de la Alianza, si bien es cierto que los intereses de seguridad se pueden también extender a áreas distantes donde los conflictos pueden amenazar la seguridad y estabilidad europea.

---

(24) BARRY, CH.: *opus citada*, p. 84.

(25) CRAGG, A.: «La adaptación interna de la Alianza ante los desafíos del futuro», *Revista de la OTAN*, número 4, p. 34. 1997.

(26) MC 327.12, *opus citada*, p. 22.

El escenario básico es el despliegue de una CJTF consistente en fuerzas procedentes únicamente de los países de la OTAN, sin embargo, se diseñaron tres posibles escenarios: en primer lugar, CJTF lideradas por la OTAN; en segundo, OTAN y otros Estados no-miembros lideran una CJTF, pertenezcan o no a la Asociación para la Paz (APP) —como ocurrió en IFOR que contaba con la participación de países no miembros de la APP como Egipto, Jordania, Malasia y Marruecos— y, en tercer lugar, CJTF lideradas por la Unión Europea Occidental (UEO), esto es, la OTAN, siempre caso por caso y por decisión del Consejo del Atlántico Norte puede ceder el control operacional de una CJTF a la UEO.

### **Bosnia-Herzegovina y Kosovo: dos ejemplos de actuación «fuera de área»**

El despliegue de IFOR en el territorio de Bosnia-Herzegovina marca un hito importante para la OTAN: es la primera vez que la Alianza despliega fuerzas terrestres «fuera de área», a las que se unieron contingentes de otras naciones —60.000 soldados de 30 países—. Además, es la primera vez que la autoridad ha sido transferida a fuerzas lideradas por la OTAN —la transferencia de autoridad de UNPROFOR a IFOR tuvo lugar el 20 de diciembre de 1995— que tenían el poder de tomar decisiones sin previa autorización de Naciones Unidas. La resolución 1.301 (1995), de 15 de diciembre, autoriza en su párrafo 14 y en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas a los «Estados miembros que actúen por conducto de la Organización mencionada en el Anexo 1-A del Acuerdo de Paz (Acuerdos de Dayton) o en cooperación con ella a establecer una fuerza de aplicación multinacional (IFOR) bajo mando y control unificados para que desempeñe la función especificada en el Anexo 1-A y el Anexo 2 del Acuerdo de Paz». En el párrafo 1a del artículo primero del Acuerdo de Paz, Anexo 1-A, el Consejo de Seguridad es invitado a que autorizase a los Estados miembros o a acuerdos u organizaciones internacionales —la ONU tenía la opción de escoger quien se haría cargo de la fuerza que iba a implementar la paz en Bosnia-Herzegovina y eligió a la OTAN— a establecer una fuerza multinacional militar de implementación (IFOR) compuesta por unidades aéreas, marítimas y terrestres, procedentes de los Estados miembros de la OTAN y otros no-miembros de la Alianza (27). En el párrafo 1b del Anexo, las partes comprendieron y acordaron que la OTAN era la Organización adecuada para establecer una fuerza de tales características, bajo la autoridad y sujeta a la dirección y control político del CAN, a través de la cadena de mando de la OTAN.

Tenemos ya, por tanto, otro elemento importante y de novedad, el que IFOR esté bajo la dirección política y el control del Consejo del Atlántico Norte, recayendo toda la autoridad militar en el SACEUR, es decir, IFOR opera bajo claras reglas de compromiso de OTAN. De esta forma se puso en marcha la operación *Joint Endeavour*. Su planificación, respaldo e implementación recayó en el SHAPE que puso en práctica el concepto operativo que unía las iniciativas APP/CJTF, diseñadas tras la Cumbre de la OTAN de enero

---

(27) US Department of State, *The Dayton Peace Agreement: Official Texts*, Dayton (Ohio). 21 de noviembre de 1995.

de 1994. El SHAPE fue el encargado de desarrollar la APP para que los socios pudieran llevar a cabo, sin dificultad, misiones con las fuerzas de la OTAN de forma que alcanzasen procedimientos y una doctrina común que les permitiera actuar integrando una CJTF fueran o no de la OTAN. Y esta teoría es la que ha sido desarrollada en Bosnia-Herzegovina (28).

IFOR cosechó éxitos desde el momento de la transferencia de autoridad porque la Alianza quería dejar claro desde el momento en que se hizo responsable de esta operación que IFOR era diferente de su predecesora UNPROFOR. Con ello quería evitar todos los problemas que surgieron antes de los Acuerdos de Dayton y que pusieron en entredicho la credibilidad de la OTAN —durante el conflicto la OTAN actuaba bajo mando y control de la ONU—, un descrédito que la Alianza quería evitar sobre todas las cosas. De esta forma, el hecho de que IFOR actuase bajo mando y control político del CAN se dejó sentir al exigir, antes de su despliegue, un verdadero plan de paz para ser ejecutado en Bosnia-Herzegovina. Hubo otras diferencias importantes entre ambas fuerzas, diferencias que se pueden considerar como enseñanzas del conflicto. Entre ellas destacamos: la actuación de IFOR como un todo homogéneo con unidad de mando OTAN, que aportó además de voluntad política de sus Estados miembros, su infraestructura, logística, inteligencia, cuarteles, etc.; la diferencia en el número de efectivos desplegados; el marco de actuación —UNPROFOR se despliega en medio de una situación de guerra abierta e IFOR lo hace con un acuerdo de paz firmado por las partes en el conflicto en el que las misiones de la fuerza y sus tareas están perfectamente detalladas y delimitadas en el tiempo— y, la naturaleza de la operación, UNPROFOR fue una operación de mantenimiento de la paz e IFOR de imposición de la paz.

Pero, sin lugar a dudas, lo que más influyó en la OTAN y en su posterior decisión de actuación autónoma en Kosovo con el objetivo de evitar caer en los mismos errores en los que se vio inmersa en Bosnia-Herzegovina, fue:

1. La necesidad de unidad de mando que permitió a IFOR actuar con rapidez cuando y donde fue necesario sin tener que recurrir a las negociaciones y acuerdos previos que el anterior sistema de «doble llave» ONU/OTAN imponía y que, por los consiguientes retrasos, nunca produjo los efectos deseados. Si una fuerza con un mandato que cumplir tiene que actuar en algún momento, debe hacerlo de forma razonada, pero rápida y contundente, porque si esa actuación se retrasa por discusiones y trámites intermedios, es obvio que su efectividad puede ser reducida o nula.
2. La necesaria acción de conjunto y capacidad operativa de la fuerza, distribuida en unidades equilibradas y completas, dotadas de los medios necesarios tanto de personal como de material, con una buena logística y listas para actuar en sus zonas de responsabilidad, fue otro de los factores decisivos.
3. La voluntad de empleo de la fuerza es imprescindible pero es necesario que dicha voluntad sea demostrada si así es necesario. Puede ser decisiva en el curso de una operación o en el momento de una negociación. De nada vale contar con unidades perfectamente operativas, dotadas de todos los medios y apoyo que precisen si no

---

(28) JOULWAN, GEORGE A.: «El SHAPE y la IFOR se adelantan al futuro», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 6-9. 1996.

existe la firme voluntad de utilizarlas cuando sea necesario. Esto se puso de manifiesto en repetidas ocasiones durante el conflicto en Bosnia-Herzegovina, al igual que la forma diferente de proceder entre ambas Organizaciones en relación con el uso de la fuerza para afrontar y responder a los nuevos conflictos de posguerra fría. La diferencia entre ambas radica en si el uso de la fuerza o la amenaza constituye un instrumento básico o prioritario o si por el contrario es sólo uno de los medios que se podría utilizar bajo ciertas condiciones (29).

4. La credibilidad es otro factor importante de éxito. Se hace necesario el empleo de una entidad de fuerzas lo suficientemente creíbles y capaces de cumplir su misión que además produzca efectos disuasorios en el adversario.
5. Y, finalmente, también la flexibilidad y la capacidad de adaptación se debe tener en cuenta. Y en este sentido las estructuras de la OTAN ofrecen posibilidades susceptibles de ser aprovechadas sobre todo por la variedad de misiones a las que puede ser necesario hacer frente y también por la necesidad de incorporar a países no pertenecientes a la OTAN.

Por tanto, medios para actuar con resolución y eficacia, voluntad política para llevarlo a cabo y la habilidad para emprender acciones comunes con otras naciones y organizaciones involucradas en la seguridad europea, son los tres elementos fundamentales que deben existir para el mantenimiento de la paz y la gestión de crisis, tras la experiencia de la OTAN/IFOR en la antigua Yugoslavia.

Teniendo en cuenta todos estos factores y añadiendo uno más, la imposibilidad de obtener una resolución en el seno del Consejo de Seguridad —por el uso del derecho de veto que previsiblemente ejercería Rusia y probablemente China— que autorizase a la OTAN a intervenir para poner fin al conflicto de Kosovo —un conflicto que se configura con las mismas características que el de Bosnia-Herzegovina— la Alianza Atlántica decidió, sin autorización de Naciones Unidas, intervenir para restablecer la paz y la seguridad en la zona. Si bien las resoluciones del Consejo de Seguridad 1.160 y 1.199 (1998) reconocieron una dimensión internacional al afirmar que la situación en Kosovo, República Federal de Yugoslavia (RFY), constituía una amenaza a la paz internacional, en ningún caso, estas resoluciones autorizaron expresamente el uso de la fuerza contra la RFY.

Amparándose en los artículos 4 y 7 de su Tratado Constitutivo, la OTAN inició su segunda operación «fuera de área», con una intensa campaña de bombardeos sin mandato expreso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y contra un Estado que no ame-

---

(29) En este sentido, la situación que se vivió en torno a la zona segura de Gorazde es ilustrativa. Por una parte, la resolución 836 (1993) de 4 de junio, autorizó el uso de la fuerza para prevenir ataques contra las zonas seguras, y, por otra, la OTAN había lanzado un ultimátum con una serie de exigencias que los serbios de Bosnia tenían que cumplir. Todo estaba preparado, autorizaciones incluidas, en ambas Organizaciones para lanzar ataques aéreos si no se cumplía el ultimátum. Expirado el plazo, los serbo-bosnios no habían cumplido, sin embargo, Naciones Unidas decidió no recurrir al uso de la fuerza. Esta situación desató ciertas tensiones entre ambas Organizaciones y su forma de interpretar las situaciones. Hubo otros episodios similares.

nazaba directamente la seguridad de los aliados aunque, esta vez, sin fuerzas terrestres; sólo con bombardeos desde el aire. El fracaso de las negociaciones diplomáticas y, por tanto, de solución pacífica, la campaña de limpieza étnica sobre la población albanokosovar y sobre todo, la grave situación humanitaria creada con miles de refugiados, refrendado por el consenso existente entre todos los países miembros de la OTAN, llevaron a la Alianza a tomar esta decisión, adelantándose, una vez más, la práctica a la teoría. Este tipo de misiones, sin autorización de Naciones Unidas y «fuera de área», en el momento en que se inició la ofensiva de la OTAN, el 24 de marzo de 1999 con la operación «fuerza determinante», no figuraban entre las misiones a desarrollar por las fuerzas aliadas.

### Las decisiones de la Cumbre de Washington

En un momento de grandes discusiones internacionales sobre la legitimidad de la intervención de la OTAN y en pleno desarrollo de la operación «fuerza determinante», la OTAN dio un paso más en la conmemoración de su quincuagésimo aniversario en Washington, los días 23, 24 y 25 de abril de 1999, al aprobar un nuevo Concepto Estratégico, considerado por Javier Solana, ex secretario general de la Alianza como «la codificación de la experiencia» (30). Una decisión en la que, sin duda, la intervención de la OTAN en Kosovo, ha tenido mucho que ver.

El punto más importante de este Concepto Estratégico, en el ámbito que nos ocupa, fue la inclusión de las operaciones «no-artículo 5» dentro de las misiones a desarrollar por las fuerzas aliadas. La OTAN se compromete a combatir nuevas amenazas —el Concepto Estratégico (31)—, en su párrafo veinte, reconoce la gran variedad de riesgos militares y no militares, multidireccionales y difíciles de predecir a que está sujeta la seguridad de los aliados que pueden hacer peligrar la paz y la seguridad de la Alianza. Entre ellos: actos de terrorismo, sabotaje, crimen organizado, grandes desplazamientos incontrolados de personas, genocidio o las armas de destrucción masiva. Estos nuevos riesgos pueden ser solucionados a través de consultas entre los aliados de acuerdo al artículo 4 del Tratado de Washington que incluye la coordinación de esfuerzos y, en caso de ser necesario, de sus respuestas ante riesgos de esta clase. Para ello, la Alianza está preparada, siempre caso por caso y por consenso de todos sus miembros, y de conformidad con el artículo 7 del Tratado de Washington (32) para contribuir a la prevención de conflictos a fin de comprometerse activamente en la gestión de crisis incluyendo las operaciones de respuesta de crisis. Esto no es más que la confirmación oficial de la disponibilidad de la Alianza de llevar a cabo «operaciones fuera de área» siempre que afecten a la paz y seguridad del área euroatlántica, sin necesidad de autorización del Consejo de Seguridad (la mención al artículo 7 así lo

(30) *El País*, 23 de abril de 1999, p. 7

(31) *The Alliance's Strategic Concept*, Press Communiqué, NAC-S (99) 65. 24 de abril, 1999.

(32) El artículo 7 del Tratado de Washington se refiere a que este Tratado nunca podrá ser interpretado que afecte de modo alguno a los derechos y obligaciones derivados de la Carta para las partes que son miembros de Naciones Unidas ni a la responsabilidad primordial del CAN en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

confirma) (33). De hecho, dentro de las misiones de las Fuerzas Armadas de la Alianza, el Concepto Estratégico siempre incluye y se refiere a las operaciones de respuesta a las crisis no contempladas en el artículo 5. Nótese además que en el Concepto Estratégico al definir el objetivo esencial de la OTAN, expresado en el Tratado de Washington «salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares», se ha suprimido la frase «de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas» que sí figuraba en el Concepto Estratégico de 1991. Igualmente, y a diferencia del Concepto Estratégico de 1991, según se ha expuesto en páginas anteriores, el Concepto Estratégico de 1999 no menciona que la participación de la OTAN en las tareas de gestión de crisis, incluidas las ahora denominadas «operaciones de respuesta a las crisis» sea o tenga que ser necesariamente bajo la autoridad del Consejo de Seguridad o de la OSCE. Parece claro que cada vez más la OTAN se configura como pieza central de la estructura de seguridad europea, en clara competencia y también superioridad respecto del resto de las organizaciones que participan de esta estructura.

Para cumplir con todos estos objetivos, incluidas las operaciones no-artículo 5, la Alianza mantendrá una «presencia militar suficiente» en todo el territorio de la Alianza, compuesta de una combinación apropiada de fuerzas nucleares y convencionales —la estrategia de la Alianza no comprende la utilización de armas químicas ni biológicas— incluyendo el estacionamiento y despliegue de fuerzas fuera del territorio y aguas de la Alianza y un despliegue de fuerzas posterior donde y cuando sea necesario. Con estas nuevas misiones, incluidas en su Concepto Estratégico, la Alianza inicia su andadura en el siglo XXI con la sombra de Kosovo a sus pies, aunque, al igual que en la antigua Yugoslavia, este conflicto ayudó también a que la práctica se convirtiese en teoría.

## Reflexiones finales

El camino que la OTAN inició al decidir su «apoyo a la paz» la ha llevado a convertirse en una verdadera Organización de seguridad, sin haber olvidado por ello su objetivo primordial, la defensa de sus Estados miembros. Es éste el aspecto más importante de la gran transformación iniciada por la OTAN tras el fin de la guerra fría. Una decisión que la llevó a realizar la primera misión de combate de su historia y, paradójicamente, en una misión de paz y de la mano de su tradicional enemigo, Rusia. Es, sin duda, el mejor reflejo de la adaptación de la OTAN al entorno de posguerra fría. La OTAN demostró su grado de vigencia al ser capaz de extender su influencia más allá de su estructura original.

Es mucho lo que la Alianza puede aportar en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad, sin por ello convertirse en gendarme universal. Sus capacidades, estructuras y procedimientos son un caudal que no puede ser desaprovechado. Si además tenemos presente otros dos factores: uno, la imperiosa necesidad que Naciones Unidas tienen de

---

(33) No obstante, los compromisos de la defensa colectiva, según se deduce del citado documento, no se extienden «fuera de área».

ayuda —realidad que la lleva a tener que aprovechar las posibilidades que las organizaciones regionales ofrecen— y dos, la inexistencia de una verdadera política exterior y de seguridad común, la OTAN ante esta realidad puede convertirse en la pieza central de la nueva estructura de seguridad europea basada en la idea de las «instituciones interconectadas». Y esto porque la nueva seguridad europea, para serlo, ha de ser indivisible, global y cooperativa. No obstante, el hecho de recurrir a una organización de defensa colectiva como pieza central del *puzzle* de la seguridad europea, no significa, en ningún caso, el necesario retorno al sistema tradicional de seguridad individual, esto es, a un sistema de políticas de alianzas.

Son las nuevas necesidades de seguridad de los Estados europeos las que hacen necesario trabajar por un sistema de seguridad colectiva en el que la seguridad de cada Estado sólo puede alcanzarse plenamente en la medida en que contribuya a la seguridad del resto de los países, que tengan como punto de partida la defensa colectiva y a la que se puede llegar a través de una «seguridad cooperativa». Europa es hoy un espacio desestructurado en términos de seguridad. Hechos como la guerra en la antigua Yugoslavia lo demuestran y demuestran también que para la resolución de los nuevos conflictos, parafraseando a Clausewitz, «a veces, el uso de la fuerza es el método más eficaz para que la diplomacia logre sus objetivos». Y, una vez más, sólo la OTAN goza de dicha capacidad.

No obstante, si señalamos la necesidad de trabajar por un sistema de seguridad colectiva, no debemos olvidar que también, en la posguerra fría, las bases para una intervención militar a fin de mantener o restaurar la paz deben descansar en el Derecho Internacional, cuyo primer sujeto es, indiscutiblemente, Naciones Unidas. Y esto aunque la OTAN sea la única Organización con capacidad real de dirigir una operación bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

La ONU nació como Organización encargada de gestionar los intereses colectivos y de hacer de la cooperación la base para afrontar sus problemas. Por tanto, es aconsejable una cooperación ONU/OTAN al amparo del artículo 53 de la Carta. Quedan claras, pues, las reservas con las que debemos acercarnos a las decisiones relativas a las operaciones «fuera de área» adoptadas por la OTAN al definir el Concepto Estratégico de 1999. Unas decisiones que, por lo demás, considero que son lo suficientemente ambiguas como para respaldar y, a la vez, mantener el prestigio de la Alianza, cualquiera que sea su decisión, bien sea de intervención o de no intervención. Se echa de menos una mención explícita a su decisión de actuar sin mandato de Naciones Unidas, sobreentendida implícitamente al referirse al artículo 7 de la Carta de Naciones Unidas, a las operaciones no-artículo 5, al artículo 4 del Tratado del Atlántico Norte,... Indefinición, por tanto, que la llevará a actuar en caso de extrema necesidad sin mandato de la ONU, aunque, en la medida de lo posible, lo querrá; una actuación que no será global pero que tampoco se limitará a suelo aliado; una actuación, en definitiva, selectiva y, con toda probabilidad, coyuntural. La mención «caso por caso» y «según nuestros propios procedimientos» así lo confirman. Una decisión, en última instancia, política.

En cualquier caso, la existencia de una situación humanitaria grave —como la vivida en Kosovo pero susceptible de estallar en cualquier otro lugar del corazón de la vieja

Europa— pueda o no llegar a amenazar la seguridad de los aliados, la imposibilidad de obtener una resolución del Consejo de Seguridad por el recurso al derecho de veto y, por supuesto, el consenso entre los Estados miembros de la Alianza, podrían justificar, en caso de extrema necesidad, una actuación como la llevada a cabo en Kosovo.

No obstante, para evitar la tan debatida cuestión de la legitimidad de una intervención de estas características, podemos plantear dos posibles alternativas: por una parte, la necesidad de que la ONU regule el derecho de injerencia y establezca las modalidades de su ejercicio para evitar así la arbitrariedad de principios y, por otra parte, cabría la posibilidad de que la OTAN cambiase la mención al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, reflejada en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, por la mención al artículo 53, de forma que pasaríamos automáticamente del Capítulo VII al Capítulo VIII de la Carta, y por tanto, a un marco de actuación tan diferente que nos permitiría aprovechar de forma menos controvertida las posibilidades de esta Organización.

Trabajemos por una Europa en la que la OTAN siga aportando más, si cabe, en favor de la paz y la seguridad, en cooperación con la ONU en la medida de lo posible, y en favor del régimen de seguridad colectiva previsto en la Carta de Naciones Unidas. Europa necesita ser una Europa «libre, unida y en paz» (34).

## Bibliografía

- ANNAN, K.: «Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y la cooperación con la OTAN», *Revista de la OTAN* número 5, pp. 3-7. 1993.
- ARTEAGA MARTÍN, F.: «From the Mediterranean to the Baltic. Conflict Prevention and Crisis Management in Europe», *UNISCI* número 3. 1995.
- BARBÉ, E.: *La seguridad en la nueva Europa*. Editorial Los Libros de la Catarata. Madrid, 1995.
- BARRY, CH.: «NATO's CJTF in Theory and Practice», *Survival* volumen 38, número 1, pp. 81-97. 1996.
- BILBRAY, J. y VOS, H.: «NATO, the UN and peacekeeping: new context; new challenges», *Defence and Security Committee*, North Atlantic Assembly, AL 207 DSC/DC (94) 3. 1994.
- BUTCHER, M.: «NATO Formulating New Strategic Concept», *Basic Reports* número 6. 1998.
- CARACUEL RAYA, M. A.: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*. Editorial Tecnos. Madrid, 1997.
- CRAGG, A.: «La adaptación interna de la Alianza ante los desafíos del futuro», *Revista de la OTAN* número 4, pp. 30-35. 1997.
- ESTRELLA, R.: «After the NATO Summit: New Structures and Modalities for Military Cooperation». *Defence and Security Committee, North Atlantic Assembly*, AL 205 DSC (94). 8 de noviembre, 1994.
- «España y su papel en la seguridad nacional: la Alianza Atlántica». *Seminario Política de Defensa*, Secretaría Federal de Estudios y Programas del PSOE. Fundación «Pablo Iglesias». Madrid, 19 de abril, 1995.
- JOULWAN, G.: «El SHAPE y la IFOR se adelantan al futuro», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 2-6. 1996.
- LEURDIJK, DICK A.: *The UN and NATO in Former Yugoslavia*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations «Clingendael» 1994.

---

(34) Palabras de George W. Bush recogidas por CARACUEL RAYA, MARÍA A.: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, p. 27. Editorial Tecnos. Madrid, 1997.

- LIGHTBURN, D.: «La OTAN y el reto del mantenimiento de la paz multifuncional», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 10-14. 1996.
- MANUAL DE LA OTAN. Bruselas: Oficina de Información y Prensa. 1995.
- NATO Handbook*. 50th Anniversary Edition, Brussels: Office of Information and Press. 1998.
- PETERSEN, J.: «Un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 18-22. 1998.
- SCHMIDT, H.: «The Transatlantic Alliance in the 21st century», *Revista de la OTAN* 50th Commemorative Edition, pp. 20-24. 1999.
- STUART, D.: «NATO's future as a pan-European security institution», *Revista de la OTAN* número 4, pp. 15-19. 1993.
- TRIFUNOVSKA, S.: «The transition of NATO and its role in peacekeeping», *International Peacekeeping* volumen 3, números 2/3, p. 39-43.
- VEGETIUS: «Los próximos cincuenta años de la OTAN», *Política Exterior* volumen 13, número 68, pp. 71-80.
- WIJK, ROB DE: «Hacia una nueva estrategia política para la OTAN», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 14-18. 1998.

### *Documentos*

- «Comunicado de la Reunión Ministerial del Comité de Planes de Defensa». Bruselas, 10-11 de diciembre de 1992, *Revista de la OTAN* número 6, pp. 32-33.
- «Concepto Estratégico de la Alianza. Reunión del CAN». Roma, 7-8 de noviembre de 1991. *Manual de la OTAN*, pp. 235-250. Bruselas: Oficina de Información y Prensa. 1995.
- GHALI, BOUTROS: *Un Programa de Paz*. Nueva York: Departamento de Información Públicas de Naciones Unidas. 1992.
- «Informe elevado a los Ministros por el Grupo *Ad Hoc* sobre Cooperación en el Mantenimiento de la Paz». Reunión del CCAN. Atenas, 11 de junio de 1993. *Revista de la OTAN* número 4, pp. 30-35. 1993.
- Military Committee 327-NATO Military Planning for Peace Support Operations. The British American Security Information Council (BASIC). NATO, Peacekeeping and the UN. *Report* número 94.1. Londres, septiembre 1994.
- Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*. Final Communiqué, NATO Press and Media Service, M-NAC-1 (96) 63. 3 de junio, 1996.
- The Alliance's Strategic Concept*. Press Communiqué, NAC-S (99) 65. 24 de abril, 1999.
- US DEPARTMENT OF STATE: *The Dayton Peace Agreement: Official Texts*, Dayton (Ohio). 21 de noviembre. 1995.

# **POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA**

# LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Pedro Llorente Cachorro

*Concurrente del XXI Curso de Defensa Nacional.*

## Introducción

Dentro de la política de defensa en sentido amplio, ocupan un lugar relevante aquellas áreas de actuación pública que afectan a los medios o recursos con que cuentan las Fuerzas Armadas para el desarrollo de sus misiones. Así, es clásica la *summa divisio* entre la política de recursos humanos y la de armamento y material del que habrán de disponer aquéllos. Pero no es común encontrar entre los estudios, trabajos científicos y análisis de las políticas públicas relativas a la seguridad y defensa en España un área de vital importancia como es la relativa a las infraestructuras, en cuanto recursos imprescindibles para que las operaciones, el adiestramiento y el mantenimiento de la fuerza pueda llevarse a cabo.

El objeto de este trabajo es realizar una aproximación a la política actual de infraestructura de la defensa en España, aunque es más correcto referirse a la política de infraestructura para la defensa, con el fin de dejar claro que toda actuación en materia de infraestructura tiene que tener como objeto prioritario el posibilitar la acción del mando y de los servicios de apoyo a la fuerza.

Para ello partiremos de una distinción previa: la política de racionalización y gestión del patrimonio inmobiliario y la política de enajenación o realización de aquellos bienes inmuebles que han dejado de tener interés para la defensa.

## **La política de racionalización de infraestructura del Ministerio de Defensa. El Plan Director de Infraestructuras 2001-2005 (1)**

Uno de los efectos del modelo de Fuerzas Armadas profesionales es la necesidad de acometer la racionalización de las actuales estructuras de defensa. Tanto el presidente del Gobierno, en su discurso de investidura el 25 de abril en el Congreso de los Diputados, como el ministro de Defensa, en sus primeras comparecencias programáticas ante las Comisiones de Defensa del Congreso de los Diputados y del Senado,

---

(1) Aunque tienen una indudable repercusión en la política de infraestructura no abordaremos en este trabajo, debido a la limitación en su extensión, proyectos tan importantes como la denominada *Operación Campamento*, la Nueva Sede del Ministerio de Defensa o *Proyecto Pentágono* o el Plan de Reestructuración de la Red Sanitaria Militar.

adquirieron como compromiso del Gobierno, abordar un proceso de racionalización de las estructuras de Defensa y, dentro de éstas, de las infraestructuras militares (2).

En sintonía con ese compromiso, la Directiva de Defensa Nacional 1/2000, aprobada por el presidente del Gobierno el día 1 de diciembre, eleva la racionalización de las infraestructuras a la categoría de línea básica de la política de defensa durante los próximos años (3).

Unas Fuerzas Armadas profesionales requieren unas infraestructuras más modernas, más exigentes en lo que afecta a la calidad de vida de la tropa y marinería profesional, con una mejor infraestructura de apoyo para un material cada vez más sofisticado técnicamente y orientadas a la mejora de la calidad y de la gestión medioambiental de todas las instalaciones y dependencias. El logro de esos objetivos exige un esfuerzo inversor, pero también el aprovechamiento máximo de la infraestructura ya existente, abandonando la inadecuada, la obsoleta o la inoperativa.

Es en esta política de racionalización donde cabe enmarcar el Plan Director de Infraestructura 2000-2005 (PDI), aprobado formalmente por el secretario de Estado de Defensa mediante resolución del día 9 de enero de 2001.

#### *Fuentes normativas y objeto del PDI*

De conformidad con el vigente Real Decreto 1.883/1996, del día 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, corresponde a la Secretaría de Estado de Defensa, bajo la dependencia directa del ministro, la preparación, dirección y desarrollo de la política de infraestructura del Departamento (4).

Teniendo como fuente primaria la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 de, existen otras fuentes normativas en las que se incardina este PDI.

En primer lugar, la todavía vigente Directiva 38/1996, de 27 de febrero, del ministro de Defensa, por la que se regula el Proceso de Planeamiento de Defensa Militar, dispone la elaboración de los Planes Directores de Recursos como última fase del citado proceso.

---

(2) El discurso de investidura del presidente del Gobierno aparece en el *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados del 25 y 26 de abril de 2000. La primera comparecencia del actual titular del Ministerio de Defensa en el Congreso de los Diputados figura en el *Diario de Sesiones* de 6 de junio de 2000 y en el Senado en el de 20 de junio de 2000.

(3) En efecto, el apartado 3.7 de la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 establece como línea básica de la política de defensa para esta séptima legislatura «racionalizar la organización de la defensa, la estructura de las Fuerzas Armadas y las necesidades de infraestructuras para disponer, a corto plazo, de unos instrumentos que faciliten su administración, preparación y empleo».

(4) Según el artículo 8 del Real Decreto 1.883/1996, de 2 de agosto, la Secretaría de Estado de Defensa es el Órgano Superior del Ministerio de Defensa responsable de la preparación, dirección y desarrollo de la política de los recursos de armamento y material, financiero e infraestructura. En lo relativo a la infraestructura, el artículo 11 del citado Real Decreto, dispone que la Dirección General de Infraestructura es el centro directivo al que corresponde la preparación, planeamiento y desarrollo de las políticas de infraestructura y medioambiental del Departamento así como la supervisión y dirección de su ejecución. Para ello cuenta con tres Subdirecciones –Patrimonio; Planificación y Control; y Tipificación y Supervisión– y depende de ella la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED), el Servicio Militar de Construcciones y el Laboratorio de Ingenieros del Ejército. Además dependen funcionalmente de ella los órganos competentes en estas materias de los tres Ejércitos y organismos autónomos del Ministerio.

Entre ellos, además del Plan Director de Armamento y Material y el Plan Director de Investigación y Desarrollo (5), ambos ya aprobados, la citada Directiva 38/1996 incluye el PDI.

En segundo término, la otra fuente normativa es la resolución 47/1996, de 29 de febrero, del secretario de Estado de Defensa, por el que se aprueba el Planeamiento de la Infraestructura de la Defensa.

Todas estas normas determinan cual es el objeto del PDI: reflejar, en el campo de la infraestructura, la programación de recursos a medio plazo (seis años) y su previsión a largo plazo (quince años), respondiendo al Objetivo de Fuerza Conjunto 2000 (OFC), nacido de la Directiva de Defensa Nacional 1/1996, que la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 actualiza.

Hay que subrayar que este PDI tiene un marcado carácter instrumental; es decir, el PDI es un vehículo para ejecutar la política de infraestructura del Ministerio de Defensa y no es, por sí solo, la definición de la política de infraestructura.

El PDI debe dar satisfacción a los objetivos que se le marcan, a los que a continuación nos referiremos. Para ello tiene en cuenta, con carácter general, las misiones que la defensa española debe cumplir, de acuerdo con la ya aprobada Directiva de Defensa Nacional 1/2000 y con la Revisión Estratégica de la Defensa que está en proceso de elaboración (6).

### *Objetivos del PDI*

Teniendo siempre presente que la política de infraestructura debe tener como prioridad indiscutible los intereses de la Defensa Nacional, la racionalización de las infraestructuras militares que prevé la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 se traduce en los cuatro objetivos generales del PDI 2000-2005:

1. Mejorar la calidad de vida de la tropa y marinería profesional.
2. Racionalizar la utilización del patrimonio de Defensa mediante la concentración de unidades, instalaciones y recursos disponibles.
3. Modernizar la infraestructura de apoyo al nuevo armamento y material.
4. Mantener, recuperar y mejorar las condiciones medioambientales del patrimonio de Defensa.

#### MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA

La Directiva de Defensa Nacional 1/2000 establece como línea básica de la política de defensa:

«Culminar la implantación y consolidar el modelo de Fuerzas Armadas profesionales, con especial atención a la mejora de la calidad de vida de soldados y marinos.»

(5) Tanto el Plan Director de Armamento y Material como el Plan Director de Investigación y Desarrollo se aprobaron mediante resoluciones del secretario de Estado de 5 de enero de 2001.

(6) La Directiva de Defensa Nacional 1/2000 determina una revisión estratégica de la defensa como primera línea básica de la política de defensa para la presente legislatura. Según la citada Directiva, esta revisión estará encaminada a integrar la defensa en el marco más complejo de la seguridad compartida con los socios y aliados de España y a determinar las capacidades militares necesarias para responder a las exigencias derivadas de ello.

Por tanto, para la captación de nuevo personal al servicio de las Fuerzas Armadas, como para su retención, es preciso mejorar sus condiciones de bienestar y privacidad. Para ello el PDI establece programas de inversión para mejorar tanto los edificios de alojamientos como las instalaciones o servicios comunes de atención al personal.

#### CONCENTRACIÓN DE UNIDADES

El repliegue y redistribución territorial de nuestra fuerza que se deriva de la profesionalización hace necesaria la optimización y mejor aprovechamiento de los recursos inmobiliarios cuya titularidad corresponde al Ministerio de Defensa.

En esa dirección, otro de los objetivos del PDI es la concentración de unidades, que puede tener una doble manifestación: bien la reducción del número de instalaciones aisladas, bien la utilización conjunta del máximo de instalaciones (7).

#### MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE APOYO AL NUEVO ARMAMENTO Y MATERIAL

Existe una relación causa efecto entre profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas. Unos sistemas de armas cada vez más avanzados deben ser operados por unos profesionales cada día mejor formados y capacitados; y, a la vez, unas Fuerzas Armadas profesionales más reducidas exigen mejores equipos para seguir cumpliendo con la misma o mayor eficacia las misiones que se les asignen.

Por tanto, la modernización del armamento y material debe ir en paralelo a la modernización de la infraestructura de apoyo al mismo. Un material cada vez más sofisticado técnicamente debe acompañarse de una cada vez mejor infraestructura de apoyo. Por esta razón, deben modernizarse aquellas instalaciones más ligadas a la operatividad de la fuerza (8).

---

(7) Dentro de este capítulo, el PDI 2000-2005 incluye, entre otros, los siguientes proyectos prioritarios: traslado de diversas unidades del Órgano Central actualmente dispersas por Madrid y con un elevado gasto en concepto de alquiler a un nuevo edificio que se construirá en la calle Joaquín Costa; traslado del polígono de experiencias de Carabanchel a la fábrica nacional de «La Marañosá», así como la concentración de los polígonos de experiencias «Castilla» y «González Hontoria» en el Centro de Ensayo de Torregorda de San Fernando (Cádiz); traslado del Archivo Militar Central al acuartelamiento «Infante Don Juan» (Madrid); el Plan de Establecimientos Disciplinarios de las Fuerzas Armadas; el Plan de Concentración de los Centros Docentes dependientes de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza y la Escuela Central de Idiomas de las Fuerzas Armadas; nueva base de la Brigada Paracaidista en Paracuellos del Jarama; Planes Integrales en Ceuta y Melilla; concentración de las unidades de la zona militar de Canarias en la base «Aleman Ramírez»; construcción de nuevos talleres y polvorines en la base naval de Rota; actuaciones en el aeropuerto de «San Pablo» (Sevilla) para el traslado de la Maestranza Aérea de Tablada.

(8) En el ámbito de la modernización de infraestructuras caben destacar los siguientes proyectos: actuaciones relacionadas con el Programa de Mando y Control «Santiago»; modernización y racionalización de los Centros de Investigación y Desarrollo (I+D) dependientes de la Dirección General de Armamento y Material; el Plan Integral de Modernización de la Residencia Militar «Alcázar» (Madrid); actuaciones en las bases «General Ricardos» (Zaragoza), «Botoa» (Badajoz), «Viator» (Almería), «El Goloso» (Madrid) y «Cerro Muriano» (Córdoba); adecuación de muelles en todas las zonas marítimas; la reestructuración del arsenal de Ferrol para prestar apoyo a las nuevas fragatas F-100; modernización de las Maestranzas Aéreas de Madrid y Albacete.

## MEJORA DE LAS CONDICIONES MEDIO AMBIENTALES DEL PATRIMONIO DE DEFENSA

El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, como parte integrante de la sociedad española, perciben como propias la creciente preocupación ciudadana por el medio ambiente y la aspiración de alcanzar un desarrollo sostenible.

En el marco de la política de racionalización de infraestructuras, el Ministerio de Defensa ha asumido el compromiso de desempeñar un papel activo que se institucionalizó en virtud de una Directiva del Ministro de Defensa de 1997 en la que se especifica que la política medioambiental del Departamento estará basada en el concepto de «desarrollo sostenible», debe ser compatible con la misión de las Fuerzas Armadas y debe orientarse a alcanzar los objetivos e intenciones de la legislación medioambiental vigente en España.

En línea con esta preocupación, el PDI 2000-2005 incluye como objetivo la conservación y mejora de las condiciones medioambientales dentro de las instalaciones de Defensa y la reducción del posible impacto en el entorno.

### *Criterios y prioridades del PDI*

Como órganos de apoyo a la decisión, la planificación y programación de las acciones de infraestructura y determinación de las necesidades de los cuarteles generales, corresponde a sus estados mayores. Puesto que el número de sus propuestas y los recursos económicos que entrañaría su ejecución es superior al de los recursos económicos disponibles, deben establecerse unos criterios para priorizar las propuestas. Así pues, corresponde a la Secretaría de Estado de Defensa establecer los objetivos generales, las prioridades, el marco presupuestario y examinar las propuestas de los cuarteles generales a la luz de la política del Ministerio y, por lo tanto, del contenido del Plan Estratégico Conjunto, para decidir cuales de ellos conformarán finalmente el Plan Director. Si existiese alguna discrepancia entre las propuestas de los Ejércitos y los contenidos definidos para la Secretaría de Estado, se solventarán en el marco de la denominada reunión bienal de infraestructura.

Estas prioridades guardan estrecha relación con los cuatro objetivos que se mencionaron anteriormente, teniendo siempre presente que las inversiones dentro del Ministerio de Defensa deben dirigirse, lógicamente, a satisfacer las necesidades derivadas del proceso de profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas.

La primera prioridad es la calidad de vida, dada su relación directa con el proceso de profesionalización, el principal objetivo del Ministerio de Defensa en estos momentos. A éste le sigue la concentración de unidades, dada su incidencia indirecta tanto en el proceso de profesionalización como en el de modernización.

La tercera prioridad es la modernización de las instalaciones, dada su repercusión directa en el proceso de modernización, seguida de la protección al medio ambiente.

### *Escenario económico del PDI*

La financiación de las actuaciones incluidas en el PDI se basa tanto en los recursos previstos en los Presupuestos Generales del Estado como en recursos ajenos a los Presupuestos.

Dentro de los Presupuestos Generales del Estado (Sección 20 –Ministerio de Defensa-), existen dos subprogramas que permiten financiar las actuaciones en materia de infraestructura: el Subprograma 213AU650, «Modernización de las Fuerzas Armadas-Infraestructuras», y el Subprograma 214A2.212, «Conservación de edificios e instalaciones», esto es, el mantenimiento de infraestructuras.

Como recursos ajenos a los Presupuestos, existen los créditos generados por la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED); como veremos posteriormente, una parte de estos ingresos se destina a financiar programas de modernización de armamento y material y otra a sufragar programas de inversión en infraestructuras.

Otro recurso ajeno a los Presupuestos Generales del Estado lo constituyen los créditos generados por el Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) (9) como consecuencia de la enajenación de determinadas viviendas militares, que se destinan también, como sucede con los créditos de la GIED, tanto a financiar programas de modernización de nuestro armamento y material como a programas de inversiones en infraestructuras.

Para el periodo 2001-2005, el PDI prevé unos gastos totales en infraestructura de 193.673 millones de pesetas, incluyendo tanto inversión como mantenimiento, procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y de los créditos generados por la GIED dedicados a infraestructuras.

De esos 193.673 millones de pesetas, son gastos de inversión 107.611 (63.111 de los Presupuestos y 46.500 de los créditos generados por la GIED) y 84.064 millones son gastos de mantenimiento (10).

Debe aclararse, respecto de estas cifras, que las cantidades definitivas serán las que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio, teniendo en cuenta los condicionantes de la política económica y presupuestaria del Gobierno y las prioridades de la propia política de defensa.

### *Contenido y estructura del PDI*

El PDI, se compone de dos partes claramente diferenciadas:

- Plan de Infraestructura a Largo Plazo (PILP), que recoge la previsión de objetivos a largo plazo (quince años). Los objetivos a largo plazo, que expresan una necesidad

---

(9) El régimen jurídico general del INVIFAS está establecido en los artículos 13 a 17 de la Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de las Fuerzas Armadas y en el Real Decreto 991/2000, de 2 de junio, por el que se desarrolla la citada Ley. Según el artículo 16.2 de la Ley 26/1999 «Los excedentes de los ingresos procedentes de la enajenación del patrimonio, una vez cubiertas las obligaciones derivadas del funcionamiento del Organismo y de los fines previstos en esta Ley, se aplicarán a atender los gastos derivados del proceso de profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas y a reducir el déficit inicial del Presupuesto del Estado mediante las oportunas transferencias del INVIFAS al Estado. Los ingresos que se produzcan en el Presupuesto del Estado como consecuencia de las indicadas transferencias podrán generar crédito en los correspondientes programas del Ministerio de Defensa, por acuerdo del ministro de Economía y Hacienda.»

(10) La distribución por Ejércitos de los 193.673 millones de pesetas es la siguiente: Órgano Central, incluido EMAD: 22.777 millones de pesetas. Ejército de Tierra: 89.148 millones de pesetas. Armada: 30.116 millones de pesetas. Ejército del Aire: 51.632 millones de pesetas.

genérica, pueden ser la expresión del complemento de los de medio plazo y estar incluidos o no entre los OFC.

- Plan de Infraestructura a Medio Plazo (PIMP). Contempla la aplicación de recursos a medio plazo (seis años) y contiene la cuantificación de costes de los objetivos y operaciones de infraestructura que lo integran.

Dentro del proceso de programación en ejecución del PDI hay dos documentos fundamentales:

- El Programa Anual de Infraestructura Recomendado (PAIR).
- El Programa Anual de Infraestructura (PAI).

El primero de ellos PAIR es la relación pormenorizada de las operaciones de infraestructura que tendrán lugar dos años más tarde de la fecha de su aprobación. El segundo PAI es la relación de las operaciones que deberán ejecutarse al año siguiente de su sanción.

Hay varias razones de esta aproximación escalonada en el tiempo pero la más importante es que, aprobado el PAIR tendremos el documento fundamental para poder redactar el anteproyecto del presupuesto de infraestructura del Ministerio de Defensa para el año del PAIR.

Así, y de acuerdo con la normativa en vigor, el secretario de Estado de Defensa aprueba el PAIR a finales de cada año. Por lo tanto, a finales del año pasado (año 2000) se aprobó el PAIR 2002. Esto quiere decir que, a lo largo del presente año 2001 dispondremos de una previsión fidedigna del recurso que se prevé dedicar a infraestructura el año 2002, y estaremos en disposición de aportar este dato a la hora de confeccionar el anteproyecto de los presupuestos para dicho año 2002 y que, naturalmente, se elaboran durante el 2001. Este documento sirve además para que los cuarteles generales acometan la redacción de los proyectos que se llevarán a cabo en el año del PAIR.

En definitiva, el PAI es un paso más en la exactitud de la programación. En este momento todas las acciones que aparecen tienen que tener sus proyectos redactados, aprobados y supervisados técnicamente, de forma que una vez sancionado —prácticamente en las mismas fechas que el PAIR— pueden los centros gestores proceder a la contratación anticipada con cargo a los créditos del año siguiente, y así agilizar el proceso de gestión, figura 1, p. 90.

Pero esta política de racionalización no estaría completa sin tener en cuenta la actuación de la GIED, que tiene como objetivo principal la enajenación de los bienes inmuebles puestos a su disposición por el Ministerio de Defensa.

## **La política de enajenaciones: la GEID**

### *Características físicas, jurídicas y operativas del patrimonio adscrito al Ministerio de Defensa*

La Defensa Nacional constituye una función esencial en un Estado moderno que requiere para su ejecución medios de la más variada naturaleza, lo que sin duda repercute sobre las características de su patrimonio inmobiliario.

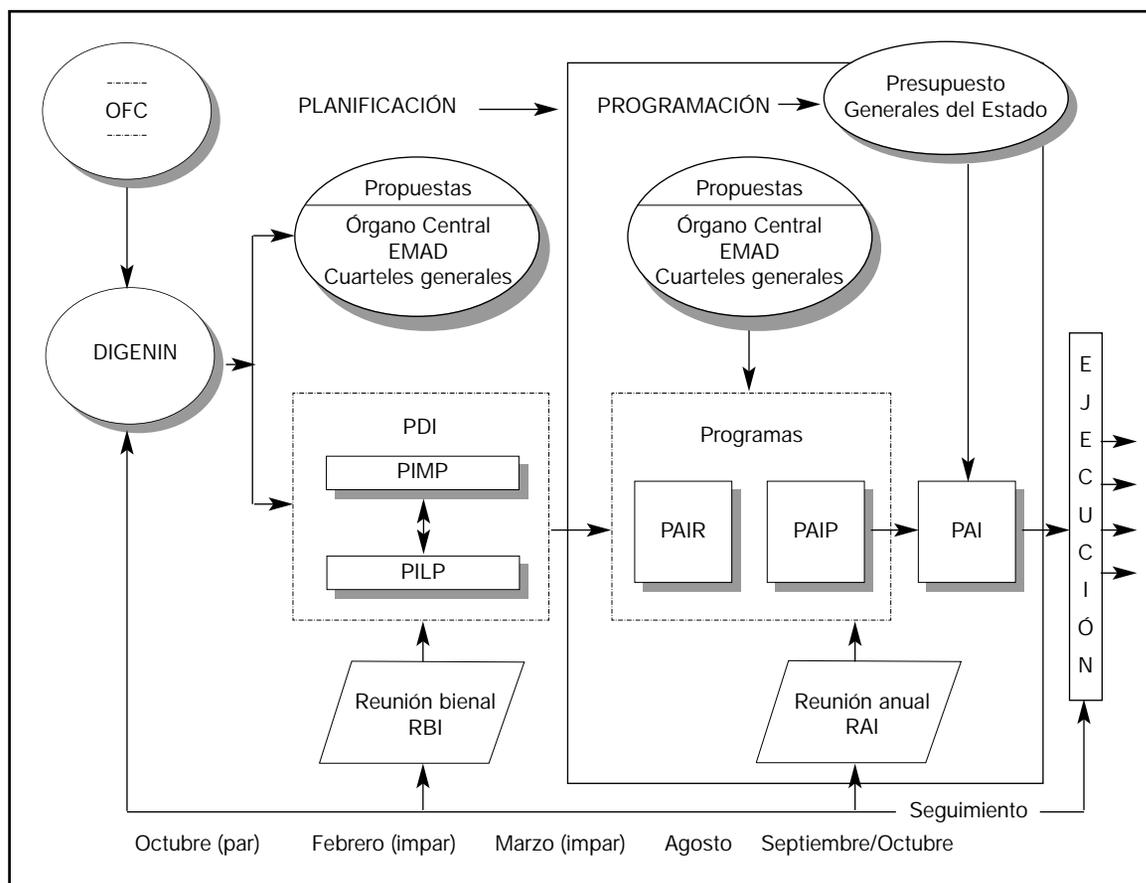


Figura 1. Proceso de elaboración y ejecución del PDI.

Mientras que la mayoría de los servicios públicos se desarrollan en edificios administrativos cuya situación urbanística es similar a la del resto de inmuebles de su entorno, el Ministerio de Defensa dispone de un patrimonio afectado (11) en el que el elemento predominante es el suelo. Así, el Ministerio de Defensa tiene a su disposición actualmente 1.503 millones de metros cuadrados, de los cuales un 93% son de naturaleza rústica y muy dispersos geográficamente.

Lógicamente un patrimonio tan importante y disperso contiene entre sus propiedades terrenos de un alto valor urbanístico dada su ubicación en las zonas de expansión de grandes capitales como la zona de «Campamento» en Madrid, «La Rubia» en Valladolid, o «Tablada» en Sevilla, por citar algunos ejemplos (12).

A estas características físicas se unen aquellas de carácter jurídico que inciden de forma notable en los procesos de enajenación del patrimonio. Entre ellas se encuentran las que

(11) Este patrimonio en puridad no es de titularidad del Ministerio de Defensa sino que está afectado para el cumplimiento de sus fines según los artículos 113 y siguientes de la Ley de Patrimonio del Estado.

(12) Así, la denominada *Operación Campamento* se desarrolla sobre una superficie de nueve millones de metros cuadrados dividido en dos zonas: un Área de Planeamiento Remitido (APR) de 2.111.000 metros cuadrados y otra de suelo urbanizable (UNP) de 6.800.000 metros cuadrados.

afectan al título de propiedad (expropiaciones o cesiones, entre otros títulos), en su mayor parte condicionado al uso militar del bien; la calificación dotacional que en los planes urbanísticos tienen las propiedades militares y, por último, el régimen especial de protección que con servidumbres de diversa naturaleza afecta a las propiedades militares.

En este punto debemos recordar que los inmuebles y terrenos adscritos al Ministerio de Defensa están íntimamente ligados a razones operativas, de forma que cualquier modificación de los criterios operativos de los Ejércitos tiene una repercusión inmediata en la infraestructura. Esta ligazón con lo operativo implica una gran diversidad de instalaciones existentes y la dificultad de suprimir o trasladar unidades ubicadas en lugares estratégicos (13).

Estas características conllevan a su vez un constante proceso de enajenación de bienes sobrantes y adquisición de otros nuevos de acuerdo con las modificaciones que se derivan del proceso de planeamiento de la Defensa.

#### *Régimen autónomo de gestión del dominio público militar: la GIED*

Las razones anteriormente indicadas han justificado que históricamente la gestión del patrimonio afecto a la Defensa haya gozado de autonomía respecto del Patrimonio del Estado (14).

Este régimen de autonomía implica:

- La afección directa de los ingresos procedentes de las enajenaciones a inversiones de Defensa.
- La gestión urbanística de los inmuebles y solares afectados.
- La gestión del proceso de enajenación.

Sin embargo, dicha autonomía no supone la existencia de un régimen excepcional, ya que la gestión patrimonial de Defensa está sometida plenamente a la normativa general y en particular a la Ley y Reglamento de Patrimonio del Estado (15).

Es oportuno, llegado a este punto, describir las circunstancias en las que se produjo el nacimiento de un único organismo gestor del patrimonio de Defensa.

La unificación de los Ministerios militares en 1977, conllevó la necesidad de unificar en un solo organismo autónomo la gestión del proceso de enajenaciones de bienes inmue-

---

(13) Dentro de este extenso patrimonio, el Ejército de Tierra tiene adscritas 1.496 propiedades, la Armada tiene adscritas más de 400 propiedades, el Ejército del Aire, 355 propiedades, el Ministerio como Órgano Central tiene 107. Estos inmuebles son muy variados y así existen 62 campos de maniobras, 36 bases aéreas, 40 centros docentes, 48 polvorines, 260 acuartelamientos, 198 estaciones de transmisiones, 11 fábricas de armas y pólvoras, 5 arsenales, 71 baterías, 146 inmuebles destinados a viviendas, 31 hospitales y centros sanitarios, 83 residencias, 22 centros culturales y deportivos, 13 colegios e institutos, 17 iglesias y capillas y hasta 1.290 bienes más entre almacenes, viales, solares, edificios para archivos, edificios –sede de capitanías, antiguos gobiernos militares, delegaciones de Defensa–, castillos, depósitos, antiguos fuertes, muelles, observatorios, parques, cementerios; tampoco conviene olvidar que existen 43 bienes declarados de interés cultural.

(14) Este régimen autónomo tiene su amparo jurídico en el artículo 339 del Código Civil, en la Disposición de Excepción Segunda de la Ley de Patrimonio del Estado, en la Ley 28/1984, de 31 de julio, de Creación de la GIED, y por último en el artículo 71 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social por la que la GINDEF pasa a denominarse GIED.

(15) Texto articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 1.022/1964, de 15 de abril, y su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 3.588/1964, de 5 de noviembre.

bles de los tres Ejércitos bajo la dependencia de la Dirección General de Infraestructura del Ministerio de Defensa. Estas circunstancias coinciden en el tiempo con la necesidad de suelo público de los ayuntamientos, en el deseo de ampliar sus niveles competenciales y prestar mayores servicios a los ciudadanos. Bajo este marco, la Ley 28/1984, de 31 de julio, crea la Gerencia de Infraestructura de Defensa (GINDEF). Actualmente, este marco ha sido modificado —como hemos dicho anteriormente— por la Ley 50/1998, que crea la GIED. Ésta es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Defensa, con personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones y patrimonio propio, surgido del artículo 71 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, por el que se adapta la antigua GINDEF a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) (16).

### *Funciones de la GIED*

Las funciones que la GIED tiene asignadas son básicamente cinco:

1. Obtención de recursos extrapresupuestarios para financiar la adquisición de infraestructura, armamento y material para el uso de las Fuerzas Armadas. Así, la GIED puede aplicar el 100% de los ingresos generados a los Planes de Inversiones de las Fuerzas Armadas, sin tener que ingresar los mismos en el Tesoro Público.
2. La enajenación de bienes muebles e inmuebles que sean puestos a su disposición por el Ministerio de Defensa para su administración y disposición a título oneroso.
3. Desarrollar las directrices de defensa en materia de patrimonio contribuyendo a la elaboración y realización de los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas.
4. Proponer, si lo estima conveniente, modificaciones a los planes urbanísticos colaborando con los ayuntamientos en la planificación urbanística, para que los mismos se coordinen con los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas.
5. Asesorar al Ministerio de Defensa en materias urbanísticas, patrimoniales y de infraestructura.

Para el ejercicio de sus funciones la GIED necesita estar en permanente relación directa con ayuntamientos y comunidades autónomas. El proceso de negociación con las entidades locales es necesario para obtener las recalificaciones urbanísticas de los terrenos previas a su puesta a disposición en el mercado, ya que la mayor parte de las propiedades están calificadas como equipamiento de Defensa. Hay que tener en cuen-

---

(16) La Ley 28/1984, de 31 de julio, creó la GIED como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Defensa. La Ley facultaba a la GIED para la adquisición y enajenación de bienes inmuebles y la colaboración con las comunidades autónomas y la Administración local en el ámbito de la planificación urbanística. La Ley establecía un plazo máximo de vigencia de diez años que la Ley 32/1994, de 19 de diciembre, amplió otros diez años y por otra parte introdujo modificaciones legales que permitirían una mayor eficacia y agilidad en su funcionamiento. La promulgación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de LOFAGE, que regula el funcionamiento de todos los organismos de la Administración general, incluyendo sus organismos autónomos, establece en su disposición transitoria tercera la adaptación de los organismos autónomos y demás entidades de derecho público a las previsiones de esta Ley. Por ello el artículo 71 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, procedió a la adaptación del organismo autónomo GIED a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de LOFAGE y dejó *sine die* un plazo de vigencia. Por Real Decreto 1.687/2000, de 6 de octubre, se aprobó el Estatuto de la GIED.

ta que los ayuntamientos suelen gozar de una posición fortalecida frente a la GIED, ya que tienen atribuida legalmente la competencia en materia urbanística junto con las comunidades autónomas (17). Asimismo la negociación con los ayuntamientos es previa y necesaria para la suscripción de convenios de compraventa, permuta o contraprestaciones urbanísticas lucrativas (18).

### **Características generales del procedimiento a seguir para la enajenación de inmuebles**

La GIED, antes de proceder a la enajenación de los inmuebles que son puestos a disposición, debe seguir un complejo y no fácil proceso.

Una de las actividades más relevantes de la GIED es la depuración física y jurídica del bien a enajenar, por lo que debe proceder a la investigación y deslinde (en algunos casos, se hace necesario el concurso de la Dirección General de Costas, con el fin de proceder al deslinde y a la declaración de innecesariedad del dominio público marítimo-terrestre) del bien en cuestión, a verificar su naturaleza litigiosa o no y a la regularización registral y catastral (19). Igualmente, y dentro de esta fase de depuración física y jurídica de los bienes a realizar, hay que tener en cuenta los títulos de adquisición del bien en

---

(17) La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia urbanística no ha estado exenta de complejidad. La reforma de la Ley del Suelo llevada a cabo por la Ley 8/1990, de 25 de julio, y recogida en el texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, fue objeto de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997. Con posterioridad a esta sentencia se ha aprobado la Ley 67/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones que consagra en gran medida un mayor nivel competencial de las comunidades autónomas en materia urbanística y de ordenación del territorio.

(18) El convenio es el instrumento idóneo para satisfacer –o al menos coordinar– los intereses del Ministerio de Defensa con los específicos de las entidades locales, ya que permite incluir dentro del mismo no sólo un bien concreto, sino el conjunto de bienes que puedan radicar en un determinado municipio y articular fórmulas de financiación, contraprestaciones y cesiones que permitan un equilibrio de intereses financieros y patrimoniales. En el transcurso de la presente legislatura se han firmado múltiples convenios, entre otros, los citados a continuación: Córdoba: en mayo de 2001 se firmó un convenio con el Ayuntamiento de Córdoba sobre el Hospital Militar de «San Fernando», así como, el Acta de Cesión de Uso de Dominio Público del bien inmueble denominado «Caballerizas Reales» por un periodo de 75 años; Murcia: firmado el 2 de mayo de 2001 un protocolo general con la Comunidad Autónoma de Murcia en relación con futuros convenios a suscribir sobre cesión de propiedades de Defensa en dicha Comunidad; «San Javier»: firmado el 30 de marzo de 2001 un convenio con Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) relativo a la base aérea de «San Javier» (Murcia); Albacete: firmado el 29 de enero de 2001 un convenio con AENA relativo a la base aérea de «San Javier» (Murcia); Toledo: firmado el 18 de julio de 2000 un protocolo con el Ayuntamiento de Toledo relativo a diferentes propiedades militares en la ciudad (Fábrica de Armas, Escuela de Educación Física); Cádiz: convenio de venta directa de los aprovechamientos Ayuntamiento de Barbate sobre la Ayudantía Militar de Marina y convenio con el Ayuntamiento de San Roque de venta directa de los aprovechamientos urbanísticos del cuartel «Diego Salinas»; Zaragoza: convenio con el Ayuntamiento de Zaragoza relativo a los acuartelamientos «San Lamberto» y «Valdespartera»; Lérida: convenio entre la Generalitat de Cataluña y la GIED referido al campo de tiro y de maniobra de «Alfes»; Pontevedra: convenio con el Ayuntamiento de Marín, para la cesión de una parcela de la Escuela Naval Militar; Pamplona: convenio con el Ayuntamiento de Pamplona sobre el Depósito de Intendencia (renovación antiguo convenio).

(19) El artículo 46 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificó el artículo 65 de la Ley de Patrimonio del Estado permitiendo la enajenación de los bienes inmuebles litigiosos bajo determinadas condiciones. Esta modificación normativa fue una iniciativa del Ministerio de Defensa que agilizará en gran medida el procedimiento de venta de bienes inmuebles.

cuestión y los eventuales expedientes de reversión que pudieran surgir procedentes del ejercicio en su momento de la acción expropiatoria (20).

El supuesto de hecho desencadenante de todo el proceso de enajenación por parte de la GIED es la declaración de no interés militar del bien por el estado mayor correspondiente. Posteriormente, y sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos previos a los que antes nos hemos referido, se procede a la desafectación por el ministro de Defensa del bien inmueble a enajenar y su ulterior puesta a disposición de la GIED. A continuación, y antes de ofrecerlo al mercado según los procedimientos establecidos en la Legislación General del Patrimonio del Estado (subasta, venta directa, convenio o permuta) (21) se comunica a la Dirección General de Patrimonio del Estado (Subdirección General de Edificios Administrativos) la declaración de desafectación y alienabilidad del bien en cuestión, a fin de que la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos lo ofrezca al resto de departamentos ministeriales. Si en el plazo de un mes ningún Departamento comunica a la Junta Coordinadora su interés para que le sea afectado el bien inmueble, podrá procederse a la enajenación del inmueble, acordada por el ministro de Defensa siempre que no exceda de 3.000 millones de pesetas en caso de subasta, ya que en este caso el órgano competente es el Consejo de Ministros. La Ley 50/1998 en su artículo 71.5 faculta al ministro de Defensa a delegar en el Consejo Rector o en su presidente (el secretario de Estado de Defensa) para enajenar directamente los bienes, salvo que su valor exceda de 2.000 millones de pesetas, en cuyo caso autoriza la venta directa el Consejo de Ministros.

Con posterioridad a la enajenación deberán seguirse los trámites normales de escrituración, inscripción registral, acta de entrega y pago del precio en el plazo establecido, así como del seguimiento del cumplimiento de las cláusulas del contrato/convenio de enajenación.

## Conclusiones

La política de infraestructura constituye uno de los ejes de la modernización de las Fuerzas Armadas y se incardina en el marco definido en la política de defensa del Gobierno, cuyas líneas básicas se enumeran en la Directiva de Defensa Nacional 1/2000. La política de infraestructura se relaciona también con otro de los grandes objetivos de la política de defensa: la racionalización de las estructuras de Defensa.

La política de infraestructura tiene por finalidad dar respuesta a las necesidades de unas Fuerzas Armadas plenamente profesionales. En efecto, la profesionalización obliga a

---

(20) La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación modifica en su disposición adicional quinta los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, que regulan el denominado derecho de reversión. Esta modificación legislativa contempla, en términos generales, la prescripción del derecho de reversión cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolonga durante diez años desde la terminación de la obra o establecido el servicio inicialmente previsto.

(21) La Ley del Patrimonio del Estado (artículo 61 y siguientes) y el artículo 71.5 de la Ley 50/1998 establecen la subasta pública como procedimiento habitual de enajenación de los bienes inmuebles desafectados y declarados alienables.

disponer de unas infraestructuras más exigentes en lo que afecta a la calidad de vida de la tropa y marinería profesional, con una mejor infraestructura de apoyo para un material cada vez más sofisticado técnicamente y orientadas a la mejora de la calidad y de la gestión medioambiental de todas nuestras instalaciones y dependencias.

En este contexto, las líneas de actuación y prioridades PAI 2001-2005 son las siguientes:

1. Mejorar la calidad de vida de la tropa y marinería profesional.
2. Racionalizar la utilización del patrimonio de Defensa mediante la concentración de unidades, instalaciones y recursos disponibles.
3. Modernizar la infraestructura de apoyo al nuevo armamento y material.
4. Mantener, recuperar y mejorar las condiciones medioambientales del patrimonio de Defensa.

La política de infraestructura cuenta con un elemento fundamental a la hora de proceder a la enajenación del patrimonio declarado innecesario y alienable: la GIED.

Este organismo autónomo goza de un régimen jurídico-presupuestario que permite obtener recursos extrapresupuestarios a través de las correspondientes generaciones de crédito producto de las enajenaciones realizadas. Estos ingresos son aplicados tanto a las inversiones en modernización del armamento y material, como en infraestructuras, completándose así la fuente principal de financiación que es el Presupuesto General del Estado.

La GIED necesita en el ejercicio de sus funciones del concurso de las Administraciones Públicas (Estado, comunidades autónomas y entidades locales) guiándose en su actuación por los siguientes principios: el de la prioridad en los intereses de la Defensa, su coordinación con los de la entidad territorial que solicite la adscripción o cesión onerosa del bien y el intento de lograr a través del instrumento jurídico más flexible, en particular el convenio, el equilibrio financiero deseable.

# EL CONFLICTO DE KOSOVO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Romualdo Bermejo García  
Universidad de León.

## Introducción

El conflicto de Kosovo se convertirá sin lugar a dudas en uno de los puntos de referencia obligado de los internacionalistas, tanto si se examina desde el punto de vista del *ius ad bellum*, como del *ius in bello*, por lo que la polémica ya está garantizada. No obstante, hay que reconocer que si polémica ya la es hoy, ésta se está centrando sobre todo en el ámbito del *ius ad bellum* ya que hay que reconocer que el *ius in bello* no ha sido respetado por los contendientes. Esta afirmación parece ser demasiado contundente, pero es así. Llegados a este punto, la polémica surgirá de nuevo en el campo del *ius in bello* entre aquellos que se centrarán sólo en las violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) por parte de la OTAN, que han sido palpables (1), y aquellos, entre los que nos encontramos, que piensan que el conflicto de Kosovo debería hacernos reflexionar, porque todas las partes en conflicto han violado sistemáticamente las reglas del querido, aunque muy olvidado, DIH. Y quiero dejar claro lo siguiente. En un reciente trabajo he defendido la intervención por causas humanitarias de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como legal, aunque no conforme a la Carta de Naciones Unidas, necesaria y justa (2), pero al mismo tiempo ya señalé que una cuestión muy distinta era ver cómo se había llevado a cabo la guerra por parte de la OTAN a la luz del DIH (3) ya que todo estaba preparado para que la vida de un soldado de la OTAN valiera más que la de un serbio, importando poco que éste fuera combatiente o civil. Con estas premisas, mal se iniciaba el conflicto.

## El DIH y el conflicto de Kosovo: las diferentes fases a nivel interno

Las violaciones del DIH en el conflicto de Kosovo no empiezan el día 23 de marzo de 1999, día en que la OTAN inicia los bombardeos, sino mucho antes. En efecto, a nadie

(1) Cfr. por ejemplo, ORIHUELA CALATAYUD, E.: «Aniversarios de Derecho Internacional Humanitario», *Meridiano Ceri*, pp. 4-8. Octubre, 1999.

(2) Cfr. «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho Internacional», *Anuario de Derecho Internacional*, pp. 3-70. 1999. Para una opinión contraria, cfr. ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA, P.: «Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional», *Meridiano Ceri*, pp. 4-8. Agosto 1999 y RIQUELME CORTADO, R. M.: «La promoción de medios y métodos de arreglo pacífico de las controversias en la conmemoración del centenario de la Primera Conferencia Internacional de la Paz», *Anuario de Derecho Internacional*, pp. 385-477 y especialmente pp. 397-399. 1999. Para un estudio sobre lo positivo y lo negativo de la intervención, cfr. RAMÓN CHORNET, C.: «La OTAN, vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del nuevo Concepto Estratégico acordado en Washington», *Anuario de Derecho Internacional*, pp. 363-383. 1999.

(3) Cfr. «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho Internacional», p. 69, *opus citada* (nota dos).

se le oculta el hecho de que antes de esa fecha el conflicto de Kosovo había pasado por una fase interna en la que también hay un DIH que aplicar, y que no parece haberse respetado por las partes en conflicto. A pesar de las dificultades existentes a la hora de calificar los conflictos (4), es obvio que el conflicto kosovar ha tenido distintas fases que conviene analizar, si no se quiere caer en unilateralismos y subjetivismos peligrosos.

### *El conflicto de Kosovo en su fase de tensiones internas y disturbios interiores*

No resulta fácil establecer un periodo concreto a partir del cual el conflicto kosovar puede considerarse como conflicto armado no internacional. En realidad, los orígenes del conflicto arrancan en gran medida en la época en que la antigua Yugoslavia empieza a desmembrarse, aunque los otros conflictos que se desarrollaron en los años 1990-1995 ocultaron a la opinión pública el conflicto que se estaba gestando en Kosovo. Para algunos autores (5), las causas políticas del conflicto se remontan a 1981, cuando la población albanokosovar, única nacionalidad no eslava y no cristiana de la antigua Yugoslavia, protesta contra el Estatuto, por considerarlo discriminatorio, tal y como se había recogido en la Constitución de 1974. Estas protestas se ampliarían en enero y febrero de 1989 con masivas manifestaciones independentistas, lo que dio lugar al establecimiento del «estado de emergencia» por parte del Gobierno de Belgrado, el 27 de febrero de ese año, reprimiendo brutalmente las manifestaciones de protesta. Estos hechos podrían considerarse desde la perspectiva del DIH como de «tensiones internas y disturbios interiores», excluidos expresamente por el apartado dos del artículo uno del Protocolo II, al no ser considerados como conflictos armados no internacionales (6).

(4) Los problemas que surgen a la hora de calificar los conflictos armados han sido puestos de manifiesto recientemente en el denominado «asunto Tadic» a raíz de la decisión de la Cámara de Apelación del Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia, del 2 de octubre de 1995. *Cfr. In re Dusko Tadic: Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (The Prosecutor v. Dusko Tadic, 1995, ICTY Case número IT-94-1-AR 72)*. La decisión puede consultarse también en *International Legal Materials*, pp. 327 y siguientes. 1996. Esta decisión, criticada por algunos, ha sido analizada por un amplio sector de internaciona- listas. Entre nosotros, *cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El Derecho Internacional Humanitario y los conflictos armados internos (aprovechando el “caso Tadic”)*», *Revista Española de Derecho Militar* número 68, pp. 3-38. 1996. RUEDA FERNÁNDEZ, C.: *El proceso de criminalización de los delitos de Derecho Internacional con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial*, pp. 326 y siguientes. Tesis de doctorado, Universidad de Sevilla, 1999. Fuera de nuestras fronteras, véase FENRICK, W. J.: «The Application of the Geneva Conventions by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia», *RICR*, pp. 317-327. 1999. GREENWOOD, CH.: «International Humanitarian Law and the Tadic Case», *European Journal of International Law*, pp. 260 y siguientes. 1996. SAS-SOLI, M.: «La première décision de la Chambre d'Appel du Tribunal Pénal International pour l'ex Yougoslavie: Tadic (competence)», *RGDIP*, pp. 101-134. 1996.

(5) Para un análisis de estos acontecimientos, *cfr. BAGGET, T.: «Human Rights Abuses in Yugoslavia: To Bring and End to Political Oppression, the International Community should assist in Establishing an Independent Kosovo»*, *Georgia Journal of International Law and Comparative Law*, pp. 457-476, especialmente 460. 1999. Para el profesor Victor-Yves Gheballi, el asunto de Kosovo se inició formalmente en 1989 a raíz de la revocación del Estatuto de Autonomía por el Gobierno de Belgrado. *Cfr. GHEBALLI, V.-Y.: «Le Kosovo entre la guerre et la paix»*, *Défense Nationale*, pp. 62-79, particularmente p. 63. Agosto-septiembre, 1999.

(6) Esta disposición reza así: «El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos que no son conflictos armados». Un tenor similar es el recogido en el párrafo dos f) del artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado en Roma el 17 de julio de 1998. Para un estudio pormenorizado sobre esta cuestión, *cfr. JIMÉNEZ PIERNAS, C.: «La calificación y regulación jurídica internacional de las situaciones de violencia interna»*, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, pp. 33-75. 1999. Como se puede comprobar, el Protocolo II no define qué se entiende por «tensiones internas y disturbios inte-

Esta disposición fue introducida, y acerbamente defendida, en la Conferencia Diplomática por la delegación de la antigua República Democrática Alemana, recogiendo así la desconfianza de los países socialistas de la época en torno al umbral admisible para la calificación de los conflictos internos ya que se señala expresamente en la citada disposición *in fine* que las tensiones internas, los disturbios interiores y otros actos análogos «no son conflictos armados» (el subrayado es nuestro) (7). No obstante, esta exclusión expresa del Protocolo II a estas situaciones no implica que automáticamente se tenga que aplicar también al artículo 3 común, a los Convenios de Ginebra, cuyas condiciones y ámbito de aplicación son distintas de las del citado Protocolo, teniendo por lo tanto su propia autonomía (8). Tampoco esto quiere decir que estas situaciones constituyan sin más conflictos armados no internacionales, tal y como están recogidos en el artículo 3 común, aunque hoy en día se vislumbren ciertas tendencias en esta dirección. Esto no quiere decir sin embargo, que se califique ya a estas situaciones como conflictos armados no internacionales.

En estos casos, por lo tanto, la protección de las víctimas no puede basarse en dicho Protocolo, sino en el Derecho Internacional de los derechos humanos al que hace referencia el segundo considerando del preámbulo del precitado Protocolo (9). Desde esta última perspectiva, a nadie se le escapa el hecho de que las autoridades serbias no respetaron el sistema jurídico internacional de derechos humanos (10), y así lo dejó claro la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías en el mes de agosto de 1993, al adoptar una resolución en la que se achacaba al Gobierno

---

rios», lo que no deja de plantear serios problemas a la hora de distinguir estas situaciones de aquellas que son conflictos armados no internacionales. A este respecto, *cf.* ABI-SAAB, G.: «Conflicts armés non internationaux», *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Pedone, p. 257. 1986. Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la noción de «disturbios interiores» implica que sin que haya conflicto armado, el Estado utiliza la fuerza armada para mantener el orden; habría sin embargo «tensiones internas», sin que hubiera «disturbios interiores» cuando el uso de la fuerza se lleva a cabo como medida preventiva para mantener el respeto de la ley y el orden. *Cfr. Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août, 1949*. Ginebra, CICR, Nijhoff, p. 1.380. 1986. Esta definición es compartida también por Swinarski para quien la noción de «disturbios interiores» supone que «sin que haya conflicto armado no internacional propiamente dicho, haya dentro de un Estado, un enfrentamiento que presente cierta gravedad o duración e implique actos de violencia», mientras que las «tensiones internas» están a un nivel inferior. *Cfr. SWINARSKI, CH.: Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, 1984, CICR e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 59. Por otro lado, no hay que olvidar que en esta clase de situaciones pueden darse detenciones abusivas, malos tratos, desaparecidos, etc. que ponen de relieve las lagunas patentes del DIH en este ámbito. En estas circunstancias, no es extraño que el CICR pueda ofrecer sus servicios a los Estados afectados invocando su DIH.

(7) A este respecto, *cf.* CDDH//SR22, p. 28 y CDDH//SR29, párrafo 30.

(8) *Cfr. infra*.

(9) *Cfr. EIDE, A.: «Troubles et tensions intérieures», Les dimensions internationales du droit humanitaire, opus citada* (nota seis), pp. 279-298, especialmente 282 y siguientes.

(10) Los acontecimientos iban a ir por unos derroteros preocupantes a partir del 23 de marzo de 1989, fecha en la que el Gobierno de Belgrado revoca el Estatuto de Autonomía de Kosovo, reprimiendo al mismo tiempo y brutalmente las manifestaciones de protesta. Un año más tarde, el 8 de agosto de 1990, las fuerzas serbias cerraron el diario albanés, *Rilindja*, y en los meses siguientes las autoridades serbias iban a adoptar una serie de medidas represivas, como la disolución del Parlamento kosovar, la prohibición de la enseñanza de la lengua albanesa y la adopción de una auténtica ley marcial que otorgaba a las fuerzas de Belgrado plenos poderes. Los numerosos actos de barbarie que éstas cometieron sobre el terreno tenían como fin empujar a los albanokosovares a emigrar, de ahí la dinámica de exclusión étnica o de «limpieza étnica» que se iba a instaurar en la región. No en vano despidieron de sus trabajos a unas 75.000 personas, entre los que se incluían médicos, profesores, policías, etc., al mismo tiempo que abolieron los tribunales a nivel local.

de Belgrado de discriminación contra la población albanesa de Kosovo y graves violaciones de derechos humanos (11).

Dicho esto, no hay que olvidar que esta clase de situaciones plantea numerosos problemas jurídicos y prácticos (12). Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la protección es muy débil ya que los convenios internacionales de derechos humanos prevén expresamente la suspensión de la aplicación de dichos convenios en determinadas situaciones de emergencia (13), salvo el denominado meollo duro de derechos fundamentales (14). Desde el punto de vista práctico, hay que reconocer que la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en esta clase de situaciones se revela difícil al no encontrar en general un órgano dirigente entre los manifestantes con el que pueda dialogar y llevar a cabo su labor de intermediario. En estos casos, el CICR sólo suele tener contacto con el Gobierno que hace frente a la crisis, lo que puede generar desconfianza, e incluso animadversión, al no percibir a los delegados del CICR como neutrales (15).

Para paliar estas dificultades, un determinado sector doctrinal ha propuesto la necesidad de establecer un «código de conducta» para estas situaciones que no han alcanzado el grado de conflicto armado (16). A partir de entonces, esta idea fue abriéndose camino y fue recogida por el grupo de expertos que elaboró la Declaración de Turku (Finlandia) en el año 1990, en la que se hacía hincapié en la necesidad de que se adoptara por parte de Naciones Unidas una Declaración de normas humanitarias mínimas en caso de disturbios interiores (17). Siguiendo esta tendencia, algunos autores propugnan, como punto de partida en estas situaciones de crisis, la necesidad de recurrir a normas

---

(11) A este respecto, *cf.* Doc. E/CN.H/Sub 2/RES/1993/9. p. 35, que trata precisamente de la situación especial en Kosovo.

(12) JIMÉNEZ PIERNAS, C.: *La calificación y regulación jurídica internacional de las situaciones de violencia interna, opus citada* (nota seis), sobre todo pp. 63-64.

(13) Sobre esta cuestión, *cf.* ORAA ORAA, J.: «Derechos humanos, estados de emergencia y Derecho Internacional», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, pp. 17-45. 1996. Igualmente ERGEC, R.: *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, 427 páginas. Bruselas, 1987.

(14) En este meollo duro está por ejemplo, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de la esclavitud o el derecho a ciertas garantías judiciales.

(15) A este respecto, *cf.* HARROFF-TAVEL, M.: «L'action du Comité International de la Croix-Rouge face aux situations de violence intern», *RICR*, pp. 228-229. 1993.

(16) Es un deber mencionar aquí a GASSER, H. P.: ya que fue el primer autor en proponer ese código de conducta en su trabajo «Un minimum d'humanité dans les situations de troubles et de conflits internes: proposition d'un code de conduite», *RICR* número 85, pp. 39 y siguientes. 1998. En este número se encuentra un estudio monográfico sobre este tema.

(17) Sobre esta declaración, *cf.* el estudio de MERON, T.: *Ibid*, pp. 67-79. En el preámbulo de esta declaración ya se señala la triste constatación de que en situaciones de violencia y de disturbios interiores, el Derecho Internacional de los derechos humanos y las normas humanitarias aplicables a los conflictos armados no protegen de manera adecuada los seres humanos. En cuanto al contenido, hay que destacar que uno de los elementos esenciales de la declaración es transponer a esta clase de situaciones la distinción clásica entre combatientes y civiles al hacer mención a las «personas que no participan en los actos de violencia», sin añadir al término de «violencia» la palabra «armada». La declaración insiste además en las garantías judiciales en favor de las personas detenidas o arrestadas en su domicilio. En realidad, el gran objetivo de la declaración es que se amplíen a estas situaciones las normas humanitarias aplicables a los conflictos no internacionales e internacionales. Sobre esta declaración, *cf.* GASSER, H. P.: «Un nouveau projet de déclaration sur les normes humanitaires minimales», *RICR*, pp. 348 y siguientes. 1991.

de orígenes diferentes, como las de derechos humanos, las de DIH, e incluso las referentes a los refugiados y a las de intervención humanitaria (18).

*El conflicto de Kosovo como conflicto armado no internacional:  
el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra*

Pero el conflicto de Kosovo, como se sabe, no iba a detenerse ahí, sino que poco a poco fue adquiriendo un cariz de conflicto armado no internacional (19). A ello iba a contribuir en gran manera el nacimiento del Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) (20), que iba a ser visto por la población albanokosovar como el núcleo armado capaz de liberar a los kosovares del yugo serbio a raíz de ciertos actos terroristas que llevaron a cabo y que tuvieron un gran impacto en la población. Poco a poco, la población se va olvidando del dialogante y pacifista Rugova y empieza a apoyar la tesis de la necesidad de liberar el territorio de Kosovo por la fuerza. Con estas premisas, el conflicto interno estaba garantizado.

En efecto, los militantes del UÇK iban a sacar provecho de la crisis social que sacudió a Albania en los meses de marzo y abril del año 1997, durante la cual los amotinados se apoderaron de más de un millón de armas de todo tipo, muchas de las cuales fueron después entregadas al UÇK, lo que les permitiría reforzar considerablemente sus actividades de guerrilla. En nuestra opinión, éste es el periodo en el que ya se puede hablar de conflicto no internacional. Pero el DIH dispone de dos categorías jurídicas para estos conflictos según su grado de intensidad: la del artículo tres común a los cuatro Convenios de Ginebra y la del Protocolo II.

El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra constituye un progreso considerable al permitir la protección de la persona por el Derecho Internacional en el orden interno (21). No es de extrañar pues que esta disposición haya sido considerada como un miniconvenio (22), al garantizar en el párrafo uno un mínimo de trato humanitario a todas las personas:

---

(18) Sobre esta cuestión, *cf.* HADDEN, T. y HARVEY, C.: «The Law of Internal Crisis and Conflict. An Outline Prospectus for the Merger of International Human Rights, the Law of Armed Conflict, Refugee Law, and the Law on Humanitarian Intervention», *RICR*, pp. 119-133. 1999.

(19) Para un estudio sobre estos conflictos, *cf.* entre otros muchos ABI-SAAB, R. M.: *Droit humanitaire et conflits internes. Origine et évolution de la réglementation internationale*, Pedone, p. 280. París, 1986. MANGAS MARTÍN, A.: «Derechos humanos y Derecho humanitario bélico en el marco de los conflictos armados internos», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, pp. 47-83. 1989. Conflictos armados internos y DIH. Universidad de Salamanca, 1990.

(20) No se sabe exactamente cuándo se creó el UÇK, aunque se supone que fue a finales de 1992 o en los inicios de 1993. Antes del UÇK, hubo otros grupos o movimientos, como el que se creó en Turquía en 1982 con el nombre de «Movimiento para la República Popular de Kosovo», que se transformaría después en 1985 en el Movimiento para la República Popular de Kosovo». Sobre esta cuestión, *cf.* CHICLET, CH.: «Los orígenes del Ejército de Liberación de Kosovo», *Le Monde diplomatique*, pp. 14-15. Mayo de 1999. STRAZZARI, F.: «De Kosovo a Kosova, y vuelta a empezar», *Meridiano Ceri*, pp. 4-11. Octubre, 1998.

(21) Una obra clásica en esta materia es la de SIOTIS, J.: *Le droit de la guerre et les conflits armés de caractère non international*, Paris, LGDJ, 1958, p. 251. Véase WILHEM, R. J.: «La protection de la personne humaine par le droit international dans les conflits armés», *RCADI*, pp. 311-418. 1972-III.

(22) La expresión de «convention en miniature» fue utilizada ya en 1950 por SIORDET, F. del CICR, en su trabajo «Les Conventions de Genève et la guerre civile», *RICR*, p. 42. 1950. Véase también, ABI-SAAB, G.: «Conflits armés non internationaux», *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, p. 256, *opus citada*. Respecto al caso de Kosovo, hay que destacar que Yugoslavia ratificó los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, el día 21

«Que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate...». Este trato humanitario se llevará a cabo «en todas las circunstancias... sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo» (23).

Hay que resaltar que el umbral de aplicabilidad del artículo tres común a los Convenios de Ginebra es, por supuesto, superior al que existe en caso de disturbios interiores o tensiones internas, pero inferior al que se prevé en el Protocolo II, como veremos más tarde. En el caso del artículo 3, la parte «rebelde» basta con que posea un mínimo de organización en sus Fuerzas Armadas, aunque el conflicto entre las partes debe alcanzar un nivel de hostilidades abiertas y colectivas. Sin embargo, el artículo tres no contiene ninguna regla referente a la conducta de las hostilidades, lo que nos demuestra que su contenido material es bastante limitado (24). Por ejemplo, no se prevé la puesta en funcionamiento de los mecanismos de control establecidos por los Convenios, dejando esta posibilidad a la voluntad de las partes en conflicto que «harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones» de los Convenios (25). Esto implica que incluso cuando un gobierno admite la aplicación del artículo tres, esto no quiere decir que esté obligado a someterse a los mecanismos de control de su aplicación. El artículo tres lo que prevé simplemente es que «un orga-

---

de abril de 1950, entrando en vigor los citados Convenios el día 21 de octubre de 1950. Yugoslavia es pues uno de los primeros Estados que ratificaron los Convenios. Además, hoy día el carácter consuetudinario del artículo 3 común es unánimemente aceptado a causa de los valores humanitarios que encierra. Por eso no es extraño que se haya defendido la tesis, en nuestra opinión correcta, de que un número importante de los derechos fundamentales recogidos en esta disposición han adquirido ya el grado de normas de *ius cogens*. Cfr. por ejemplo, las referencias hechas por QUEL LÓPEZ, J.: «Reflexiones sobre la contribución del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia al desarrollo del Derecho Internacional Humanitario», *Anuario de Derecho Internacional*, pp. 467-523 y especialmente pp. 484-485. 1997. A este respecto, cfr. MERON, TH.: «The Geneva Conventions as Customary Law», *AJIL*, pp. 348-370. 1987, de este mismo autor, véase también, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford, Clarendon Press, 1989. Sobre el valor consuetudinario de esta disposición, cfr. igualmente el análisis, por otro lado un poco ambiguo, que lleva a cabo la Corte Internacional de Justicia en el *Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, Recueil, pp. 218-220. 1986, en donde la Corte señala que las normas humanitarias mínimas comprendidas en el artículo 3 común son aplicables tanto a los conflictos armados de carácter no internacional como a los internacionales.

- (23) En lo que atañe a las personas aquí mencionadas, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar los hechos siguientes: «a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; b) la toma de rehenes; c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados». Una redacción similar está recogida en el párrafo dos c) del artículo 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional aprobado en Roma el 17 de julio de 1998 referente a los crímenes de guerra, disposición que alude expresamente al artículo tres común.
- (24) Esto se debe a que estamos en presencia de conflictos denominados «asimétricos» en los que el desequilibrio entre las partes en conflicto empuja en general a los insurgentes a llevar a cabo acciones armadas puntuales, siguiendo la táctica de guerrilla, más que un conflicto abierto. Esto explica precisamente las reticencias de los gobiernos a reconocer la aplicabilidad de esta disposición en situaciones en las que realmente están implicados.
- (25) Cfr. párrafo tres, del apartado dos.

nismo humanitario imparcial, tal como el CICR, podrá ofrecer sus servicios a las partes en conflicto». Esto implica que ni la oferta de servicios, ni su aceptación son obligatorios. Por lo demás, el artículo 3 alude expresamente al hecho de que la aceptación de la aplicabilidad del Derecho Humanitario entre las partes en conflicto «no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico» de las mismas.

Conviene resaltar que en el conflicto de Kosovo no se ha llevado a cabo ningún acuerdo al respecto, por oposición a lo que ocurrió, por ejemplo, en el conflicto de Bosnia-Herzegovina en el que sí que se concluyó un acuerdo el día 22 de mayo de 1992 bajo los auspicios del CICR (26). En este acuerdo, concluido entre todas las partes que participaban en el conflicto, se decide aplicar la mayoría de las disposiciones de los Convenios de Ginebra y del Protocolo I, ampliándose así considerablemente el marco de protección (27).

Dicho esto, ¿han respetado el Gobierno de Belgrado y el UÇK el trato humanitario previsto en el artículo 3 común? No parece que ese haya sido el caso. Los atentados contra la población civil han sido constantes, cometiendo homicidios, torturas, suplicios y tratos crueles. También se ha atentado contra la dignidad personal con tratos humillantes y degradantes. ¿No ha habido por ejemplo violaciones masivas de mujeres albanokosovares? ¿Qué decir de «las garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados»? (28). Por otro lado hay que reconocer que ambas partes han practicado la toma de rehenes.

#### *El conflicto de Kosovo como conflicto armado no internacional bajo el ámbito de aplicación del Protocolo II*

Pero en el conflicto de Kosovo no sólo se debía respetar el mínimo previsto en el artículo 3 común, sino también las disposiciones del Protocolo II, que completa esta disposición. En efecto, el párrafo uno del Protocolo II prevé que se aplicará a todos los conflictos armados que no entren en el ámbito de aplicación del artículo uno del Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales:

«Que se desarrollen en el territorio de una alta parte contratante entre sus Fuerzas Armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del

(26) En realidad, los contactos con el UÇK fueron siempre difíciles y para llevar a cabo esta clase de acuerdos hay que negociar, aunque sea por intermediación del CICR.

(27) Para éste y otros acuerdos en los conflictos de la antigua Yugoslavia, *cf.* SANDOZ, Y.: «Réflexions sur la mise en oeuvre du droit international humanitaire et sur le rôle du Comité International de la Croix-Rouge en ancienne Yougoslavie», *Revue suisse de droit international et de droit européen*, pp. 461-490. 1993. Véase igualmente DOMESTICI-MET, M. J.: «Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève: le droit international humanitaire au temps de la guerre civile», *RICR*, p. 289, 1999. JAKOVljeVIC, B.: «The Agreement of May 22, 1992 on the Implementation of International Humanitarian Law in the Armed Conflict of Bosnia-Herzegovina», *Revue yougoslave du droit international*, p. 22. 1992.

(28) Para un estudio sobre estos aspectos ante los tribunales penales internacionales, *cf.* LA ROSA, A. M.: «Défi de taille pour les Tribunaux Pénaux Internationaux: conciliation des exigences du droit international humanitaire et d'une Procédura Équitable», *RICR*, pp. 677-692. 1997.

territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.»

En relación con el artículo 3 común, dos condiciones suplementarias de intensidad en el conflicto son necesarias para la aplicación del Protocolo:

- a) Que las Fuerzas Armadas disidentes o los grupos armados actúen bajo la dirección de un mando responsable.
- b) Que ejerzan un control sobre una parte del territorio (29).

Por lo tanto, las reglas del Protocolo II se aplicarán a aquellos conflictos no internacionales de *alta intensidad*, excluyendo por lo tanto los conflictos con características de guerrilla urbana y aquellos en los que el control territorial es muy débil y cambiante entre las fuerzas gubernamentales y las disidentes (30).

Los ejemplos de conflictos que han reunido las características recogidas en este Protocolo no son tan escasos, ya que los conflictos de Nicaragua entre 1978-1979, el Salvador, Angola, Mozambique, los más recientes en la antigua Yugoslavia, Sierra Leona, Liberia y el actual de Chechenia, entre otros muchos, han reunido estas características. Esto implica que en esta clase de conflictos habrá que aplicar el artículo 3 común y las disposiciones del Protocolo II, mientras que para los conflictos que no han adquirido esta alta intensidad se aplicará sólo el precitado artículo 3 común (31).

Además, para que se aplique el Protocolo II es necesario saber si el Estado en el que se desarrolla el conflicto ha aceptado o no el citado Protocolo. Si decimos esto es porque si 188 Estados son partes en los Convenios de Ginebra del 49 entre ellos Yugoslavia que los firmó el día 21 de abril de 1950, sólo 144 han aceptado obligarse por el Protocolo II, con ausencias notables como la de Estados Unidos, Pakistán o Vietnam, entre otros, por lo que no se puede considerar que las reglas previstas en este instrumento sean en general consuetudinarias (32). No obstante, en el caso que nos ocupa hay que destacar que Yugoslavia ratificó los dos Protocolos el día 11 de junio de 1979, habiendo entrado éstos en vigor el 7 de diciembre de 1978 (33). En cuanto a los insurgentes o grupos

---

(29) Estas condiciones fueron propuestas por la delegación de Pakistán, que exigía para la aplicación del Protocolo un alto grado de intensidad del conflicto. Para un estudio sobre los dos proyectos que constituyeron la base de las discusiones en la Conferencia Diplomática convocada por el Consejo Federal suizo en Ginebra en 1974, *cf.* ABI-SAAB, G.: «Conflits armés non internationaux», *opus citada* (nota seis), pp. 261-264.

(30) Las luchas entre los diversos grupos disidentes no caen bajo el ámbito de acción del Protocolo.

(31) Aunque hoy en día se vislumbra una cierta tendencia en algunos sectores doctrinales a rechazar la autonomía del artículo 3 común, pretendiendo asimilar los conflictos que caen bajo su ámbito de aplicación bien sea a las nociones de «disturbios interiores o tensiones internas», bien sea al Protocolo II, la realidad es que sigue habiendo conflictos cuya densidad es mayor que los simples disturbios, pero que sin embargo, no han llegado a adquirir las dimensiones expresamente previstas en el Protocolo II, por lo que defender su autonomía está más que justificado, tal y como nos lo demuestran muchos de los conflictos recientes. Además, esta autonomía o independencia es respetada por el propio Protocolo al recogerla expresamente en el apartado uno del artículo 1, indicando que, «... desarrolla y completa el artículo tres común... sin modificar sus actuales condiciones de aplicación».

(32) A este respecto, *cf.* la lista de Estados-partes, *RICR*, pp. 173-181. 1999.

(33) A pesar de todos los problemas que presenta la cuestión de la sucesión de Estados en la antigua Yugoslavia (sobre esta cuestión, *cf.* ORTEGA TEROL, J. M.: «Aspectos teóricos y prácticos de la continuidad en la identidad del Estado», *Anuario de Derecho Internacional*, pp. 273-323, especialmente pp. 287-300. 1999, que tra-

armados hay que resaltar que no es necesario un acto formal de aceptación (34), aunque en la práctica tienen tendencia a declarar públicamente su intención de aplicarlo, viendo en esta declaración un medio para obtener una cierta legitimidad internacional (35). Hay que recordar sin embargo, que la última frase del apartado uno del artículo 1 relativa a la aplicación por las fuerzas disidentes o grupos armados del Protocolo, plantea serios problemas de interpretación, poniendo siempre en duda la aplicación del Protocolo. Así, por ejemplo, si las fuerzas disidentes no pueden, por cualquier razón que sea, cumplir con las obligaciones del Protocolo, no se les puede oponer este instrumento jurídico, por lo que la parte contratante tampoco lo estaría (36). Dicho esto, y a pesar de todas estas dificultades, pensamos que el Protocolo II es aplicable ya que de una forma u otra ésta ha sido la voluntad de los contendientes.

---

tan el tema yugoslavo), y al margen de que la ONU no haya aceptado a la actual República Federativa de Yugoslavia como sucesora de la antigua Yugoslavia por diversas razones jurídico-políticas, el CICR considera que la actual República Federativa de Yugoslavia está vinculada por los instrumentos jurídicos humanitarios porque esa es su voluntad. Esta opinión nos parece correcta por lo siguiente. No hay que olvidar que al adoptar el día 27 de abril de 1992 su nueva constitución, por la que se crea la República Federativa de Yugoslavia, formada únicamente por Serbia y Montenegro, el nuevo Estado ha afirmado en una declaración formal que aseguraba la «continuidad» del antiguo Estado yugoslavo y que respetaría estrictamente todos los compromisos que éste había asumido a escala internacional, declaración que fue confirmada en la misma fecha en una nota oficial al secretario general de Naciones Unidas (sobre esta cuestión, *cf.*: «Application de la Convention pour la prévention et le répression du crime de génocide, mesures conservatoires, ordonnance du 8 de abril 1993», CIJ, *Recueil*, p. 22. 1993. Dicho esto, hay que resaltar que a causa de las connotaciones políticas que suscita esta cuestión, las autoridades federales de Berna tampoco quieren remover el tema, manteniendo a este respecto una estricta neutralidad. Desde nuestro punto de vista, no sería muy adecuado considerar en el ámbito humanitario que la actual República Federativa de Yugoslavia no estaría vinculada por estos instrumentos, por una cuestión tan formal y política, cuando ella nunca ha tenido la voluntad de hacer *tabula rasa* ni de los convenios ni de los protocolos, sino todo lo contrario.

- (34) Como señala el profesor Abi-Saab, exigir un acto de aceptación sería incompatible con el efecto *ipso iure* que tiene el Protocolo. Para el citado profesor, una explicación más aceptable desde el punto de vista jurídico es la de considerar que una vez que el Gobierno ha expresado su voluntad de vincularse por el Protocolo, éste forma parte del Derecho interno del Estado en virtud del principio «part of the law of the land», vinculando tanto al Gobierno como a los grupos o movimientos de oposición. Del citado autor, *cf.*: «Les conflits de caractère non international», *opus citada*, p. 269. Esta es también la doctrina del CICR para quien «l'engagement contracté par l'Etat vaut non seulement pour le gouvernement mais aussi pour les autorités constituées et les particuliers qui se trouvent sur le territoire national auxquels certaines obligations sont ainsi imposées». *Cf.* *Commentaire des Protocoles additionnels, opus citada* (nota seis), p. 1.369.
- (35) Hay que destacar que tanto el artículo 3, común como el Protocolo II, otorgan a los insurgentes unos derechos y obligaciones al ser destinatarios de sus normas, concediéndoles así un Estatuto jurídico objetivo. Este Estatuto es por supuesto más limitado del que surge de un «reconocimiento de beligerancia», pero que no deja de ser un Estatuto *ipso iure*. Este Estatuto es independiente y, por lo tanto, no depende de la voluntad del Gobierno, y automático una vez que se dan las circunstancias previstas en esos instrumentos jurídicos. Por lo que nos consta, y hasta esta fecha, hay que destacar que el UÇK no ha hecho formalmente esta «declaración», aunque ha prometido al CICR, en los pocos contactos que han tenido con sus delegados, cumplir con las obligaciones del Protocolo. Sobre el estado de beligerancia, *cf.* RAMELLI, A.: *Derecho Internacional Humanitario y estado de beligerancia*, p. 147. Bogotá, 1999. Si esta obra que acabamos de citar es de 1999, hay que destacar que 104 años antes se publicó en España la obra de OLIVART, Marqués de: *Del reconocimiento de beligerancia y sus efectos inmediatos*. Por encargo del excelentísimo señor ministro de Estado, Madrid, Tipolitografía de L. Péant e Hijos, p. 124. 1895. Sobre este autor, gran catalán y español, *cf.* BLANC ALTEMIR, A.: *La aportación de Ramón de Dalmau, «Marqués de Olivart» (1861-1928), al Derecho Internacional. Reflexiones sobre su tiempo y su obra*. 2000 (en prensa).
- (36) Aunque el DIH no se base en la aplicación estricta del principio de no reciprocidad, hay que reconocer que un cierto grado de reciprocidad es indispensable para un correcto funcionamiento. Sobre esta cuestión, *cf.* BOTHE, M.: «Conflits armés internes et droit international humanitaire», *RGDIP*, pp. 82-102 especialmente pp. 88-93. 1978.

En cuanto al contenido material del Protocolo, lo primero que hay que resaltar es que la protección es menor que la existente en los conflictos armados internacionales, debido todo ello a la cautela de los Estados a asumir obligaciones de carácter humanitario en el desarrollo de los conflictos armados internos. Desde esta perspectiva el Protocolo consagra tres Títulos (II, III y IV) referentes al «trato humano» (artículos 4-6), «heridos, enfermos y naufragos» (artículos 7-12) y «población civil» (artículos 13-18).

El Título II corresponde en cuanto a una filosofía con el artículo 3 común. El artículo 4 sobre las «garantías fundamentales» recoge expresamente en sus apartados uno y dos *a, b, c y e*) lo previsto ya en el artículo 3 común, añadiendo además los actos de terrorismo, la esclavitud, el pillaje y las amenazas de realizar los actos mencionados en este apartado. Por otro lado el apartado dos de esta disposición otorga una protección especial a los niños, cuestión que está adquiriendo una gran relevancia en muchos de los conflictos actuales (37).

La filosofía de protección que subyace en esta disposición es muy similar a la del artículo 75 del Protocolo I, inspirándose así los dos Protocolos en los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas. Lo mismo cabe decir de los artículos 5 y 6 (38). Mientras que el primero otorga una protección especial a las personas privadas de libertad, además del trato humanitario del artículo 4, el segundo se refiere a las diligencias penales, estableciendo todo un sistema de garantías judiciales. Desde esta perspectiva, es interesante destacar que el artículo 6 no prohíbe las diligencias penales contra las personas que han participado o que participan en las hostilidades ya que no tienen el estatuto de prisioneros de guerra.

Si nos centramos ahora en los Títulos III y IV, hay que destacar que los artículos 7 (protección y asistencia) y 8 (búsqueda) del Título III recogen y desarrollan el contenido del apartado dos del artículo 3 común, sin añadir grandes novedades, mientras que el contenido de los artículos 9 a 12 (39) están transpuestos del Protocolo I (40). Mucho más consistente es el Título IV relativo a la población civil, que tiene una característica especial recogida en el apartado tres del artículo 13 y que es la siguiente: mientras que en los Títulos II y III no se hace ninguna distinción en cuanto a una aplicación entre las personas que participan y las que no participan en las hostilidades (41), el apartado tres del artículo 13 señala expresamente que sólo:

«Las personas civiles gozarán de la protección que confiere este Título, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación.»

---

(37) Sobre esta cuestión, *cf.* BERMEJO GARCÍA, R. y SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIAIN, L.: «La protección internacional de los niños en los conflictos armados». *Annales*, Anuario del Centro de la UNED, volumen 12, número 12. 2000 (en prensa). Barbastro.

(38) El artículo 5 se inspira claramente en el artículo 10 del Pacto, mientras que el artículo 6 completa el apartado uno *d*) del artículo 3 común, inspirándose en los artículos 14 y 15 del Pacto.

(39) Estas disposiciones tratan de la protección del personal sanitario y religioso, de la protección general de la misión médica, de la protección de unidades y medios de transporte sanitarios y del signo distintivo, respectivamente.

(40) *Cfr.* artículos 12 y siguientes de este Protocolo.

(41) *Cfr.* artículos 4 y 7 respectivamente.

Por lo tanto, sólo las personas civiles que no participan en las hostilidades están protegidas, gozando, como indica el apartado uno del citado artículo 13 de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Desde esta perspectiva, la población civil como tal, no puede ser objeto de ataque ni se pueden llevar a cabo actos o amenazas con el fin de aterrorizarla (42). Además, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (43), atacar las obras e instalaciones, aunque sean objetivos militares, que contienen fuerzas peligrosas si pueden producir pérdidas «importantes» en la población civil (44), así como los bienes culturales o los lugares de culto (45). Estas disposiciones se aplican a todas las partes en conflicto y son similares a las que figuran en el Protocolo I (46). Sin embargo, las dos últimas disposiciones de este Título IV del Protocolo II, es decir los artículos 17 y 18, referentes a «la prohibición de los desplazamientos forzados» y «a las sociedades de socorro y acciones de socorro», respectivamente, están destinados sobre todo a la parte en conflicto que tiene bajo su control a las personas protegidas. Desde esta óptica, hay que destacar que los desplazamientos de la población civil están prohibidos, salvo que así lo requiera su propia seguridad o por razones militares imperiosas, aunque en este caso se deberán tomar todas las medidas posibles para que pueda ser acogida en condiciones idóneas de alojamiento, seguridad y alimentación. En cuanto a las acciones de socorro en favor de la población civil, se tendrán que llevar a cabo con el consentimiento de la parte interesada, teniendo que ser de carácter exclusivamente humanitario, imparcial y sin ninguna discriminación.

Si examinamos ahora el desarrollo del conflicto en su fase interna, el resultado es desolador. Tanto el UÇK como las fuerzas militares y paramilitares de Belgrado han cometido actos de terrorismo, aunque estas últimas se han destacado por el pillaje, los castigos colectivos y los tratos humillantes y degradantes, como la violación. En general, se puede decir que las «garantías fundamentales» previstas en el artículo 4 han sido sistemáticamente ignoradas. Por otro lado, los actos y las amenazas de violencia contra la población civil han sido continuos, por lo que dicha población, no sólo no ha sido suficientemente protegida, sino que ha sido atacada, sufriendo al mismo tiempo desplazamientos forzados ¿Qué se puede decir de la matanza de albanokosovares en Raçak descubierta el 15 de enero de 1999?

### **La evolución del conflicto de Kosovo hacia el concepto de conflicto interno internacionalizado**

Como ya hemos señalado, no resulta fácil calificar los conflictos armados y por lo tanto mucho menos dilucidar la fecha a partir de la cual el conflicto de Kosovo se ha

(42) *Cfr.* apartado dos.

(43) Artículo 14.

(44) Artículo 15.

(45) Sobre los bienes culturales, *cfr.* NAHLIK, E.: «Protection des biens culturels», *Les dimensions internationales du droit humanitaire, opus citada*, pp. 237-250. PANIAGUA REDONDO, R.: «Regulación jurídico internacional de los bienes culturales en caso de conflicto armado: la Convención de La Haya de 14 de mayo de 1954», *IURIS, Quaderns de Política Jurídica* número 1, pp. 403 y siguientes. 1994. Sobre la revisión del Convenio de La Haya de 1954, *cfr.* HLADIK, J.: «The 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and the notion of military necessity», *RICR*, pp. 621-635. 1999.

(46) *Cfr.* por ejemplo, los artículos 52-56 de este Protocolo.

internacionalizado. Se habla de un conflicto interno internacionalizado cuando un conflicto que era inicialmente interno, ha ido adquiriendo progresivamente las características de un conflicto internacional a raíz de intervenciones sustanciales de potencias extranjeras (47). Los tintes de esta internacionalización han ido adquiriendo mayor claridad a raíz de la explosión social que sacude Albania en los meses de marzo y abril de 1997. Como se sabe, durante la revuelta popular los amotinados saquearon los cuarteles del Ejército y de la Policía apoderándose de más de un millón de armas de todo tipo, muchas de las cuales fueron a parar a las manos del UÇK, permitiéndole reforzar sus actividades de guerrilla, lo que acarrearía al mismo tiempo mayores represalias por parte de las fuerzas de Policía y paramilitares serbios. De esta represión se llegó a ocupar la propia Asamblea General de Naciones Unidas que en la resolución 52/139 del día 12 de diciembre de 1997 solicita de las autoridades serbias que pongan fin a la represión de la población de origen albanés de Kosovo. A partir de entonces, Albania se fue convirtiendo en una ruleta que permitía la financiación, la provisión de armas y el adiestramiento del UÇK. Esta situación ha sido reconocida expresamente por el Consejo de Seguridad en su resolución 1.160 del día 31 de marzo de 1998 en la que condena:

«El apoyo externo a las actividades terroristas en Kosovo, incluidas la financiación, la provisión de armas y el adiestramiento» (48).

Pero esto no es suficiente para internacionalizar el conflicto, salvo el caso, por ejemplo, en el que los rebeldes puedan ser calificados de agentes de un Estado extranjero.

En realidad, un conflicto interno se internacionaliza a partir del momento en que el conflicto es objeto de intervenciones exteriores sustanciales, o ha sido reconocido por el Consejo de Seguridad como conflicto internacional (49). En este caso, como ya señaló la Corte Internacional de Justicia en el ya citado asunto de Nicaragua (50), se produce una doble versión del DIH: por un lado, los actos entre los grupos armados y el Gobierno contra el que luchan se rigen por las normas relativas a los conflictos armados no internacionales, mientras que las acciones de los Estados que intervienen y el Gobierno, en este caso de Belgrado, se rigen por las reglas relativas a los conflictos internacionales. Este fraccionamiento jurídico del conflicto no le deja de otorgar

---

(47) En el ojo del huracán de estas potencias extranjeras se encontraba una vez más precisamente Alemania ya que ciertas voces se han levantado para denunciar el apoyo que los Servicios de Inteligencia alemanes han prestado al UÇK desde 1996, seleccionando y entrenando sus mandos, así como suministrándoles «armas y material de transmisión sacados de las reservas de la ex Stati». Sobre esta cuestión, *cf.* CHICLET, CH.: «Los orígenes del Ejército de Liberación de Kosovo», *Le Monde diplomatique*, pp. 14-15. Mayo de 1999. También hay que destacar en estas fechas la toma de posición del Congreso de Estados Unidos que en el mes agosto de 1996 se pronunció por la autodeterminación de Kosovo, preconizando al mismo tiempo el nombramiento de un enviado especial para esa provincia.

(48) El Consejo de Seguridad condena implícitamente el adiestramiento del UÇK en el norte de Albania, la financiación por parte de Arabia Saudí, Turquía, etc. y el apoyo militar dado por otros países.

(49) Sobre esta cuestión, véase los amplios desarrollos que lleva a cabo DAVID, E.: *Eléments de droit des conflits armés*, pp. 54 y siguientes. Bruselas, Presses universitaires de Bruxelles. 1991-1992. Del mismo autor, «Le Tribunal International Pénal pour l'ex-Yugoslavie», *RBDI*, pp. 565-598 y especialmente 570-572. 1992. Véase igualmente SASSOLI, M.: «La première décision de la Chambre d'Appel du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yugoslavie», *opus citada* (nota seis), pp. 116 y siguientes.

(50) *Cfr.* CIJ, *Recueil*, párrafo 219. 1986.

una cierta complejidad, pero es al fin y al cabo la que ofrece una mayor dosis de protección y políticamente la mejor aceptada por los Estados. Partiendo de estas premisas, vamos a ver ahora cómo se ha ido desarrollando el conflicto desde el punto de vista del DIH.

La ya citada resolución 1.160 del Consejo de Seguridad condena:

«El uso de una fuerza excesiva por las fuerzas policiales serbias contra civiles y manifestantes pacíficos en Kosovo, decide un embargo de armas, insta al fiscal del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia a que inicie la compilación de información en relación con los actos de violencia en Kosovo, por si pudieran caer bajo su jurisdicción, “pero no señala que estamos ante un conflicto armado”, y decide seguir ocupándose de la cuestión.»

Esto se rompe con la resolución 1.199 de 23 de septiembre de 1998 en la que el Consejo recoge expresamente que «la situación en Kosovo constituye un conflicto armado» conforme a los términos del mandato del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia. Además, en esta resolución se reconoce:

- a) El uso excesivo e indiscriminado de la fuerza por las Fuerzas de Seguridad serbias y por el Ejército yugoslavo, lo que ha provocado numerosas bajas entre la población civil... y el desplazamiento de más de 230.000 personas de sus hogares.
- b) Que la afluencia de refugiados a Albania, Bosnia-Herzegovina y a otros países europeos es fruto del empleo de la fuerza en Kosovo.
- c) Se describe la situación humanitaria como catastrófica y se sienten profundamente preocupados por las violaciones de los derechos humanos y del DIH.
- d) Se afirma que la situación en Kosovo constituye una amenaza a la paz y a la seguridad en la región.

Partiendo de estas constataciones se exige a las autoridades de Belgrado que deben «cesar toda acción por parte de las Fuerzas de Seguridad que afecte a la población civil y ordenar la retirada de las unidades de seguridad utilizadas para la represión contra la población civil», así como facilitar el regreso a sus hogares de los refugiados y personas desplazadas en condiciones de seguridad, de acuerdo con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el CICR. Se insiste igualmente sobre la necesidad de que las autoridades yugoslavas lleven ante la justicia a los miembros de las Fuerzas de Seguridad que hayan participado en el maltrato de civiles y la destrucción deliberada de bienes. Para el Consejo de Seguridad, pues, es obvio que las fuerzas militares y paramilitares serbias han violado las normas básicas humanitarias. Sin embargo, no sólo se condena a las autoridades de Belgrado por todas estas violaciones, sino que en la resolución 1.203 del día 24 octubre de 1998 se condena también todo acto de terrorismo perpetrado por cualquier grupo, insistiendo en que los dirigentes albaneses de Kosovo condenen todos los actos terroristas y que éstos cesen inmediatamente.

Dicho esto, la primera cuestión que suscitan las resoluciones precitadas del Consejo de Seguridad es la siguiente: cuando en la resolución 1.199 el Consejo reconoce que la situación en Kosovo constituye un «conflicto armado» conforme a los términos del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia ¿se está refiriendo a un conflicto arma-

do internacional o a un conflicto armado no internacional? He aquí una cuestión cuya respuesta no está exenta de problemas y cuya ambigüedad parece haber sido lo deseado por el Consejo. En mi opinión, parece que en la resolución 1.160 el Consejo, a pesar de que no hace ninguna referencia al concepto de «conflicto armado», parte de la premisa de que hay un conflicto armado interno, al condenar los actos de terrorismo del UÇK y «todo el apoyo externo a las actividades terroristas en Kosovo, incluidas la financiación, la provisión de armas y el adiestramiento».

Además, se decide el embargo de armas con el fin de impedir que se atice el conflicto. La filosofía que subyace en esta resolución es pues muy similar a la de la resolución 713, del día 25 de septiembre de 1991, en la que también se adopta un embargo de armas a la antigua Yugoslavia (51). Esta situación parece que da un paso adelante con la resolución 1.199 en la que, como ya hemos apuntado, se reconoce que la situación en Kosovo constituye un conflicto armado, sin más, aunque en ella se ven elementos de internacionalización, como la de ordenar la retirada de las unidades de seguridad, la de permitir una supervisión internacional por parte de la misión de observación, y en el párrafo trece se habla, además de las autoridades de la República Federativa de Yugoslavia y de los dirigentes albanokosovares, «de todos los demás interesados» en Kosovo, expresión esta última que vuelve a ser recogida en el párrafo seis de la resolución 1.203, mientras que en el párrafo uno de esta resolución se habla de «todas las demás partes interesadas en Kosovo». ¿Quiere todo esto decir que ya hay «intervenciones exteriores sustanciales» para considerar el conflicto como internacional? A la luz del tenor literal de estas resoluciones, una respuesta u otra sería arriesgada, aunque entre la resolución 1.160 y la 1.999, la diferencia de aproximación al conflicto es clara. Esta era la situación cuando se iniciaron las conversaciones de Rambouillet el día 6 de febrero de 1999, cuyo fracaso llevó a la OTAN a iniciar los ataques aéreos contra la República Federativa de Yugoslavia el día 23 de marzo de 1999. ¿Qué se puede decir de esta guerra desde el punto de vista del DIH?

### **La absoluta internacionalización del conflicto: la intervención de la OTAN y el DIH**

Estas acciones armadas de la OTAN en el territorio de la República Federativa de Yugoslavia se rigen obviamente por las normas previstas para los conflictos armados internacionales, es decir, sobre todo los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo I. No se trata aquí de analizar pormenorizadamente todas y cada una de sus disposiciones, sino de ver si se ha respetado el espíritu y los grandes principios recogidos en esos instrumentos.

En primer lugar, hay que partir de la premisa de que en virtud del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra, y el apartado uno del artículo 1 del Protocolo I, las altas partes contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar las normas del DIH recogi-

---

(51) Hay que destacar que cuando el Consejo de Seguridad ha adoptado un embargo de armas en los conflictos recientes ha partido en general de la idea de que existía un conflicto armado interno.

das en dichos instrumentos en todas las circunstancias. Esto implica que los Estados no sólo tienen que respetar las normas del DIH, sino que además tienen la obligación de hacer respetar dichas normas a terceros Estados (52). El alcance de esta norma no es sólo convencional, sino también consuetudinario ya que como señaló la Corte Internacional de Justicia en el ya citado asunto de Nicaragua «une telle obligation ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète» (53). En nuestra opinión, aún se puede ir más lejos y no es nada descabellado considerarla como norma de *ius cogens* ya que su obligatoriedad queda establecida en todas las circunstancias (54).

Desde esta perspectiva, cuando se están cometiendo infracciones graves del DIH y los demás Estados no adoptan todas las medidas necesarias que tengan a su alcance, se está violando esta disposición. ¿No es esto precisamente lo que se puede reprochar a Rusia y China al defender a ultranza el principio de no intervención en los asuntos internos de Yugoslavia cuando se estaban cometiendo violaciones graves y flagrantes del DIH? Algunos podrán decir que sí que consintieron algunas medidas, como el embargo de armas adoptado por la resolución 1.160 del Consejo de Seguridad, pero ¿era esto suficiente a la luz de los crímenes de guerra cometidos? (55). ¿Se debe estar negociando en el Consejo de Seguridad la adopción de medidas adicionales no destinadas a impedir la comisión de esos crímenes? ¿Pueden Rusia y China utilizar el derecho de veto cuando se están cometiendo tales actos? ¿No estarían cometiendo en este caso un abuso en el uso del derecho de veto? La respuesta a todas estas preguntas se sale del marco de este trabajo pero es obvio que deberían hacer reflexionar a aquellos que se atrincheran pura y simplemente en el marco formalista de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad para justificar su falta de acción y, por ende, impedir que se pueda llevar a cabo cualquier acción al margen del Consejo, pasividad que, no deja de demostrarnos, permite a los criminales de guerra cumplir con suma precisión sus objetivos.

Esto es precisamente el fondo de la cuestión: o se está por el respeto de los derechos fundamentales o no se está y, por lo tanto, no cabe un discurso tergiversado y arcaico. Cuando la propia Organización de Naciones Unidas (ONU) reconoce su responsabilidad por su pasividad ante la matanza de 2.500 hombres y niños, en la mal llamada «zona segura» de Srebrenica y en el genocidio ruandés, preconizando una nueva toma de posi-

---

(52) Sobre esta cuestión, *cfr.* CONDORELLI, L. y BOISSON DE CHAZOURNES, L.: «Quelques remarques à propos de l'obligation de «respecter et faire respecter» le droit international humanitaire en toutes circonstances», *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Dordrecht, Nijhoff, pp. 18 y siguientes. 1984.

(53) *Cfr.* CIJ, *Recueil*, p. 220. 1986..

(54) A este respecto, la doctora Casilda Rueda Fernández no utiliza la expresión de *ius cogens*, sino la de obligación *erga omnes*, aunque parece que sigue los mismos derroteros. De esta autora, *cfr.* *El proceso de criminalización de los delitos de Derecho Internacional con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, opus citada* (nota seis), pp. 124-125.

(55) En torno al concepto de crimen internacional, una obra de cita obligada es la del profesor BLANC ALTEMIR, A.: *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Bosch, párrafo 444. Barcelona, 1990.

ción al respecto (56) para que de una forma u otra la comunidad internacional impida la comisión de esos crímenes. ¿Qué más hay que decir o tiene que ocurrir? En nuestra opinión, esto era lo que subyacía *prima facie* en la intervención de la OTAN en Yugoslavia y esto ha sido lo que ha afirmado la propia Organización en la «Declaración sobre Kosovo», adoptada en la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo del Atlántico Norte de Washington los días 23 y 24 de abril de 1999 (57), aunque, como ya hemos apuntado, los medios no hayan sido «quizás» los más adecuados (58).

En efecto, una de las obligaciones generales que se imponen a la hora de llevar a cabo las operaciones militares es la de distinguir en todo momento «entre combatientes y población civil, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares», pudiendo dirigir las operaciones militares sólo contra estos últimos (59). Esta afirmación no resuelve la cuestión de saber qué bienes son de carácter civil y qué bienes son militares. En el DIH, la definición de los bienes de carácter civil se hace de forma negativa, es decir, todos los bienes que no son objetivos militares (60), por lo que para saber que bienes son civiles hay que ir a la definición que el apartado dos del artículo 52 del Protocolo I da de los bienes militares, señalando que:

«Los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyen eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida» (61).

(56) Los medios de comunicación se han hecho eco comentando con profusión los informes elaborados por las propias Naciones Unidas, sobre las guerras en Bosnia-Herzegovina y Ruanda, ambos demoledores para la propia Organización. Para el informe sobre el conflicto en Bosnia-Herzegovina, *cf.* *El País*, de 28 de noviembre de 1999, pp. 10-11; para el de Ruanda, *cf.* *ABC* de 17 de diciembre de 1999, pp. 35-36.

(57) Especialmente, *cf.* los puntos uno, tres y once de la Declaración. En esta reunión, también se adoptó el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza que ya ha sido objeto de comentarios de todo tipo. A este respecto, *cf.* RAMÓN CHORNET, C.: «La OTAN, vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del nuevo Concepto Estratégico acordado en Washington», *opus citada* (nota dos), pp. 372 y siguientes. Para el texto, *cf.* *Anuario de Derecho Internacional*, pp. 914-933. 1999.

(58) Si utilizamos el término «quizás» es porque siempre hay incertidumbres en cuanto a la exactitud de los hechos. Como señala la Cámara de Apelación en el ya citado «asunto Tadic» (*Véase supra* nota cuatro) en el párrafo 99, cuando se trata de evaluar la práctica de los Estados, es muy difícil, por no decir imposible, conocer con precisión el comportamiento efectivo de las tropas sobre el terreno para poder establecer si se respetan o no las normas de conducta humanitarias. En muchos casos, el acceso al teatro de operaciones por parte de observadores independientes, e incluso del CICR, es rechazado, pudiendo así las partes contendientes disimular o encubrir las conductas utilizadas en las hostilidades. En algunos casos, ocurren cosas peores como es la desinformación con el fin de engañar al enemigo, así como a la opinión pública y a los gobiernos extranjeros. Por lo tanto, continúa la Cámara de Apelación, para evaluar la formación de normas consuetudinarias o de principios generales, conviene basarse esencialmente en las declaraciones oficiales de los Estados, los manuales militares y las decisiones judiciales.

(59) Artículos 48 y 52 apartado dos del Protocolo I. Véase también el apartado dos *b)*, letras *i-v* del Estatuto de la Corte Penal Internacional. A este respecto, una cosa importante que hay que destacar es que las reglas de la sección I del Título IV del Protocolo I no se aplican a las operaciones militares navales o aéreas que no afecten en tierra a la población civil, a las personas civiles y a los bienes de carácter civil, tal y como esta recogido en el apartado tres del artículo 49. Sin embargo, el apartado cuatro del artículo 57 referente a las precauciones en el ataque recoge una conminación general al prever que incluso en estas operaciones, las partes en conflicto deberán adoptar «todas las precauciones razonables para evitar pérdidas de vidas en la población civil y daños a bienes de carácter civil».

(60) Artículo 52, apartado uno del Protocolo I.

(61) Además de esto se sobreentiende que son también objetivos militares, y habría que decir que sobre todo, las Fuerzas Armadas, sus miembros, sus instalaciones, su material y sus medios de transporte.

Por lo tanto, un bien, en apariencia civil, podría convertirse en objetivo militar siempre que ofrezca «en las circunstancias del caso una ventaja militar», sin ignorar por supuesto la teoría de la necesidad militar tal y como esta recogida en el artículo 53 del IV Convenio de Ginebra y en el artículo 23 apartado *g* del IV Convenio de La Haya del 18 de octubre de 1907 y Reglamento anexo sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre. En caso de duda a la hora de saber si un bien que se dedica normalmente a fines civiles, se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar, se presumirá como civil (62).

Desde esta perspectiva, se prohíben los ataques indiscriminados, es decir aquellos que no estén dirigidos contra un objetivo militar concreto y aquellos en los que se empleen métodos o medios de combate cuyos efectos no puedan limitarse. Éste sería el caso de ataques en los que se pueda prever que van a causar incidentalmente muertos y heridos entre la población civil o daños a bienes de carácter civil, que serían excesivos en relación con la ventaja militar prevista (63). Además, no hay que olvidar que los artículos 57 y 58 del Protocolo que nos ocupa prevén una serie de medidas de precaución, tanto en el ataque como contra los efectos de los ataques (64). Precisamente, uno de los mayores reproches que se ha hecho a la OTAN, incluso de forma sarcástica, ha sido precisamente los denominados «daños colaterales».

Dicho esto, la cuestión no es tan simple como algunos pretenden que sea, ya que si las cosas parecen claras en teoría, no lo son tanto en la práctica. En efecto, si en tiempo de paz no se vislumbra el peligro que corren las personas civiles o los bienes de carácter civil que se encuentran a proximidad inmediata de los objetivos militares, en periodo de conflicto, si esto no se corrige, los ataques producirán estos daños colaterales. No hay que olvidar que los daños colaterales se producen no cuando se atacan objetivos civiles, que está en teoría prohibido, sino cuando se atacan objetivos militares cuyos efectos alcanzan también a las personas civiles o bienes de carácter civil. Además, como ya hemos apuntado, bienes de carácter civil pueden en ciertas circunstancias del combate, convertirse en objetivos militares poniendo así en peligro a las personas que se encuentren en su proximidad (65). Éste es el caso por ejemplo de construcciones o instalaciones de carácter civil que son ocupadas o utilizadas por las Fuerzas Armadas y, salvo en caso de *pérdidas excesivas* (66) infligidas a las personas o bienes civiles, tales instalaciones podrán ser atacadas. Por lo tanto no basta con condenar a la OTAN, señalando que ha atacado puentes, trenes, sedes de los medios de comunicación, centrales eléctricas, fábricas y hasta la Embajada china, etc., sin tomar en consideración estos elementos que están recogidos como hemos visto, en el marco

(62) Artículo 52, apartado tres del Protocolo I.

(63) Artículo 51, apartados cuatro y cinco del Protocolo I.

(64) A este respecto, *cf.* BLIX, H.: «Moyens et méthodes de combat», *Les dimensions internationales du droit humanitaire, opus citada* (nota seis), pp. 163-181 y especialmente pp. 178-180. Hay que resaltar que el artículo 27 del Reglamento de La Haya ya se refería a estas medidas de precaución al señalar lo siguiente: «En los sitios y bombardeos deberán tomarse todas las medidas necesarias para librar, en cuanto sea posible, los edificios consagrados al culto, a las artes, a las ciencias y la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los centros de reunión de enfermos y heridos, siempre que no se utilicen al mismo tiempo esos edificios con fines militares».

(65) A este respecto, *cf.* *Commentaire des Protocoles Additionnels, opus citada* (nota seis), pp. 634-635.

(66) La *cursiva* es nuestro.

jurídico bélico (67). Tampoco hay que olvidar que en algunos casos parece que ha habido, por parte de las fuerzas serbias, utilización de los llamados «escudos humanos», práctica que está terminantemente prohibido por el apartado siete del artículo 51 del Protocolo I, así como por el artículo 28 del IV Convenio de Ginebra de 1949.

Así pues, la cuestión clave que hay que responder es la siguiente: ¿Ha causado la OTAN daños a la población civil, a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista? Dicho de otra forma, ¿ha respetado la OTAN la sacrosanta regla de la proporcionalidad que impregna todo el DIH? (68).

La regla de la proporcionalidad, tal y como está incorporada, implica no la justificación de las pérdidas civiles, sino la obligación «de abstenerse de decidir un ataque cuando sea de prever que causará incidentalmente muertos o heridos en la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista». Por lo tanto, si se está en curso de llevar un ataque y se vislumbra que tal regla va a ser violada, habrá que anular el ataque si es todavía posible. Por supuesto, precisar y definir cuándo hay «proporcionalidad» y cuándo las pérdidas civiles podrán ser «desproporcionadas», reviste una cierta dosis de ambigüedad y de subjetividad, pero es obvio que los tribunales y la opinión pública mundial no se tragarian los excesos.

Partiendo de estas premisas, es aquí donde los ataques de la OTAN han decepcionado. No sólo se puede considerar que no han sido proporcionales, sino que además los métodos utilizados no siempre han respetado la regla prevista en el apartado dos del artículo 35 según la cual se prohíben los «métodos de hacer la guerra de tal indole que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios» (69). En algunos casos pensamos que esto ha sido lo que ha ocurrido en relación con la necesidad militar. En realidad, parece que todo estaba viciado a partir del momento en que se decidió que las operaciones militares fueran llevadas a cabo sólo desde el aire con el único objetivo de disminuir las bajas.

---

(67) Esto parece que ha ocurrido en la práctica durante el conflicto. Según ha relatado el corresponsal de *ABC* en Liubliana, Simón Tecco, era muy común que las industrias tuvieran un componente de producción civil y otro militar. Así por ejemplo, la empresa «Zastava» producía coches, pero también armas y municiones de diversos tipos y calibres. En Krusevac, una fábrica producía oficialmente maquinaria agrícola, pero también carros de combate y blindados para el Ejército. En Valjevo, la empresa «Krusik» fabricaba productos de fontanería, pero también bombas químicas, etc. *Cfr. ABC* de 23 de mayo de 1999, p. 45.

(68) La regla de la proporcionalidad figura en los manuales militares de muchos Estados y está recogida implícitamente en el apartado dos *iii* del artículo 57, aunque en realidad toda la disposición se basa en esa regla.

(69) Esta disposición, que fue adoptada por consenso, prevé una prohibición de resultado y no directamente una prohibición del medio utilizado. *Cfr. Commentaire des Protocoles additionnels..., opus citada* (nota seis), p. 411. A este respecto, en algunos medios de comunicación, se ha señalado la utilización durante el conflicto de Kosovo de armas fabricadas con uranio empobrecido, denominado U238. El uranio empobrecido es el residuo que queda al enriquecer el uranio natural, operación que permite obtener el uranio fisible, utilizado tanto para fines militares (armas, submarinos, etc.) como civiles (centrales nucleares). Las armas provistas de uranio empobrecido son mucho más eficaces que aquellas provistas de tungsteno, material utilizado hasta ahora, pudiendo perforar los carros de combate con mucha mayor facilidad. Los problemas que plantean estas armas provistas de uranio empobrecido están todavía por aclarar, pero se las achaca efectos contaminantes tanto para la población (combatientes y civiles) como para el medio ambiente. Sobre esta cuestión, *cfr. ABDELKRIM- DELANNE, CH.: «Unas armas muy poco convencionales», Le Monde diplomatique*, pp. 6-7. Junio, 1999.

Si esto no es en sí reprochable, sí que pasa a serlo a partir del momento en que los daños son excesivos en relación con la ventaja militar. Esta filosofía ha ensuciado obviamente las operaciones armadas, sobre todo cuando se vio la conveniencia de una intervención terrestre rápida y contundente que hubiera hecho añicos el tan cacareado robusto Ejército serbio. Claro que esto no era lo compartido por la mayoría de la doctrina internacionalista de nuestro país que sostenía que una intervención terrestre era insostenible por los grandes riesgos que acarrearaba, sobre todo en el número de víctimas. ¿Acaso, no se invocaban estos elementos de mala fe para apoyar la no intervención? No lo sé, lo cierto es que cuando se vio cómo el Ejército serbio se retiraba en desbandada de la Krajina ante el primer ataque serio de los croatas, y cómo con los primeros cañonazos abandonaban las colinas que rodean Sarajevo (70), el mito del Ejército serbio quedó bien claro que era pura propaganda (71). En nuestra opinión, la OTAN debería haberse lanzado también en una operación terrestre (72), lo que hubiera demostrado la defensa de los valores humanitarios en los que se apoyaba la intervención, haciendo frente directamente a la barbarie. Esto hubiera disminuido considerablemente los denominados «daños colaterales» y, a pesar de que hubiera habido quizás algunas víctimas, no se habría dado esa sensación de luchar sólo desde las alturas y de intervenir por causas humanitarias a condición de que el precio no sea demasiado alto (73). Esto, que en parte es compren-

---

(70) Este fue el caso de la acción llevada a cabo por la fuerza de reacción rápida franco-británica sobre el monte Igman, fuerza que se creó en junio de 1995. Las fuerzas serbias que ocupaban la citada colina desde la que bombardeaban Sarajevo no aguantaron el primer ataque franco-británico.

(71) Se han dicho cosas no muy acordes con la realidad militar. Por ejemplo, en plena guerra de Bosnia-Herzegovina hemos oído decir que no se podía intervenir porque eran necesarios unos 600.000 soldados para hacer frente al Ejército de Belgrado. Luego se ha hablado de 300.000, después de 100.000 para el caso de Kosovo, mientras que para algunos estrategas militares el Ejército serbio se hubiera visto incapaz de hacer frente a una división bien equipada del Ejército estadounidense, francés o británico, que hubiera podido ir desde Budapest a Belgrado. No es lo mismo enviar un soldado de una fuerza de élite a luchar, que cuando se le envía a hacer de «Papa Noël» en una fuerza de mantenimiento de la paz. En España, esto es algo que, por diversas razones, por cierto comprensibles, se confunde. A este respecto son significativas las palabras de un militar y conocedor del terreno, el general francés, Jean Cot, antiguo comandante en jefe de la FORPRONU en la antigua Yugoslavia, quien señala lo siguiente: «Dès le 21 février 1994, j'insistait à l'ONU et à Paris pour que le succès de l'ultimatum soit immédiatement exploité sur les plans militaire, diplomatique, économique même, et pour que soit saisie l'occasion de ce choc psychologique profond pour basculer de la guerre vers la paix. Rien de sérieux n'a pourtant été entrepris, et une nouvelle occasion était gachée, après celle de Vukovar en novembre 1991 et Srebrenica en mai 1993. Le 20 février 1994, on pouvait faire entrer en Bosnie les 60.000 hommes de l'OTAN, déjà l'arme au pied à cette époque, pour imposer définitivement l'arrêt des combats». Cfr. Cot, J.: «La France et le conflit de Bosnie-Herzégovine», *Défense Nationale*, p. 17. Noviembre, 1999.

(72) En realidad, el no haberse llevado a cabo esa operación terrestre se debe a la oposición de Estados Unidos. Tanto los dirigentes británicos como franceses han propugnado esa intervención que contaba con un amplio respaldo en sus opiniones públicas. También era de esta opinión, si las operaciones aéreas no conseguían doblegar a Milosevic, Zbigniew Brzezinski, antiguo asesor de Asuntos de Seguridad Nacional del presidente de Estados Unidos; cfr. su artículo «¿Será la OTAN a sus 50 años, una víctima de la guerra de Kosovo?», *El País* de 14 de abril de 1999, p. 12.

(73) Este egoísmo a ultranza de los líderes de la Alianza, y de muchos gobiernos de los Estados miembros, preconizando la guerra sin bajas en el lado de los atacantes, ha suscitado acerbas críticas de muchos medios de comunicación. Por ejemplo, el *ABC* del 18 de mayo de 1999, p. 14, recogía esta preocupación, haciéndose eco de las declaraciones hechas por el estadounidense William Pfaff, para quien «la conducción política de la guerra ha estado marcada por la cobardía, en el estricto sentido del término. Los planes que la OTAN ha seguido la han deshonrado militarmente... Esta ambigüedad moral, que nada tiene que ver con los errores en los bombardeos, es la que ignoran los líderes políticos de la Alianza... Ese giro en la percepción moral contradice la resolución de los occidentales y su voluntad de sacrificio». De este columnista ver también su artículo en *El País*, de 13 de abril de 1999, p. 12.

sible y estaba en la mente de todos, hay que saber superarlo para poder ofrecer una imagen real de defensa de los derechos humanos y de las causas humanitarias.

En esto la OTAN ha fallado y esperemos que no tenga otra ocasión para demostrarlo, aunque situaciones como la de Kosovo no son para desperdiciarlas. Dicho esto, nunca hay que olvidar, sin embargo, que el principal protagonista en materia de violaciones de los derechos humanos y del DIH ha sido el régimen de Belgrado (74) y no hay que buscar las causas reales del conflicto en la órbita geostacionaria o en la globalización (75).

## Conclusiones

Estas han sido algunas reflexiones, un poco espontáneas, sobre un conflicto armado que ha puesto sobre el tapete los retos que se le presentan al DIH en el siglo XXI. Ya se ha dicho que la guerra de Kosovo ha sido la primera guerra del siglo XXI y sólo nos cabe esperar que no haya muchas, ya que pedir ninguna sería demasiado para los Reyes Magos.

La guerra de Kosovo ha sido realmente una guerra rara desde el punto de vista humanitario. En su fase interna, se han cometido infracciones graves al DIH. En su fase internacionalizada, hemos visto a muchas de las grandes potencias militares del mundo, con Estados Unidos a la cabeza, que al unísono, con algunas pequeñas notas discordantes, ponían de rodillas a un régimen que se ha destacado por las atrocidades cometidas durante la última década. ¿Era necesaria tanta destrucción por parte de la OTAN? He aquí el *quid* de la cuestión. Para algunos, si la OTAN hubiera abandonado los ataques, aunque hubiera sido por estrictas razones humanitarias, se hubiera interpretado como victoria y se hubiera entonado el *Gaudeamus Igitur* a Milosevic. Ahora que se ha tenido que entonar el *Miserere*, las cosas cambian y parece desencadenarse una guerra contra la OTAN por violaciones del DIH. Como ya hemos apuntado, la OTAN no tenía en realidad necesidad de tanta destrucción, por lo que en nuestra opinión se puede considerar como desproporcionada. Luchar sólo desde el aire, lanzando misiles dirigidos por láser (76) y sabiendo que uno es inalcanzable desde tierra y desde el aire, es realmente una guerra rara, o mejor dicho, no es una guerra. En los anales del arte bélico no se encuentra rastro de que una victoria así se haya alcanzado sin sufrir ni una sola baja en combate y, por lo tanto, los expertos ya están empezando a sacar las lecciones milita-

---

(74) A este respecto, *cfr.* el dossier que realiza *Le Monde* del 12 de mayo de 1999 sobre «L'épuration ethnique du Kosovo».

(75) No compartimos pues la opinión expresada por la profesora Esperanza Orihuela para quien las causas de los conflictos armados son muchas y extremadamente variadas, aunque «... si las analizamos con detenimiento... son la consecuencia del establecimiento de un sistema global de economía y modelo social único. La búsqueda de la globalización... no sirve a la paz, sino que acrecienta las crisis internacionales y provoca el estallido de conflictos armados». *Cfr.* ORIHUELA CALATAYUD, E.: «Aniversarios de Derecho Internacional Humanitario», *opus citada* (nota uno), p. 7.

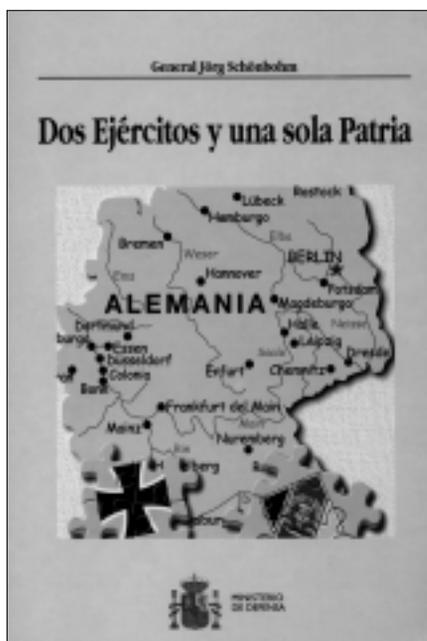
(76) LASER es la sigla inglesa de *Light Activation by Stimulated Emission of Radiations*. A pesar de que se ha dicho y difundido que los errores de la OTAN se debía a que se volaba demasiado alto, esto no parece ser acorde con la realidad. Según los expertos militares, el misil, al ser dirigido permanentemente por láser, da igual que se tire a 2.000 metros que a 5.000. Los problemas vendrán si se seleccionan mal los objetivos o están mal señalizados, pero esto es otra cuestión.

res pertinentes. ¿Está el DIH preparado para esta clase de conflictos? (77) En este año 1999, inmerso en el efecto 2000, se olvida que conmemoramos el centenario de la Primera Conferencia de Paz de La Haya y el cincuentenario de los Convenios de Ginebra de 1949. Sólo nos cabe esperar que no se enfaden los dioses y que el próximo siglo, que según los científicos empieza en el año 2001, sea tan fructífero para el DIH como ha sido éste que ya se nos va.

---

(77) Sobre esta cuestión, *cfr.* BUGNION, F.: «Le droit international humanitaire à l'épreuve des conflits de notre temps», *RICR*, pp. 487-497. 1999. Muy interesantes nos han parecido las reflexiones de este autor, gran conoedor del DIH, al señalar, refiriéndose a la intervención de la OTAN en Kosovo, lo siguiente: «Cette intervention a contraint le gouvernement de Belgrade à retirer ses troupes du Kosovo et à accepter le déploiement des forces de l'OTAN dans la province. Les réfugiés albanais du Kosovo ont commencé à rentrer chez eux. Ainsi, l'intervention des forces de l'OTAN a permis d'atteindre les principaux objectifs qui lui étaient assignés. Elle n'en soulève pas moins de délicates questions au regard du droit international humanitaire... En dépit de la sophistication des armes et des précautions prises, les bombardements aériens ont provoqué de grandes souffrances, des morts et des blessés, sans doute plus nombreux parmi les populations civiles que parmi les combattants... Dès lors, on ne peut manquer de s'interroger sur le rapport entre les souffrances que cette intervention armée avait pour but de prévenir et celles que l'usage de la force a engendrées... Inversement, il est incontestable que la passivité face à des violations graves et délibérées des lois et coutumes de la guerre ou des droits de l'homme, face à des politiques qui visent à déraciner des populations, face au génocide –et cela, où que ces faits se produisent– ne peut manquer de ruiner l'autorité du droit international humanitaire et celle du système international de protection des droits de l'homme. De façon plus générale, l'histoire a montré que la passivité face à de telles atrocités ne peut que saper l'autorité du droit international, la stabilité des relations internationales et la paix. L'inaction est porteuse de nouveaux drames, de nouveaux conflits et de nouvelles victimes», pp. 493-495.

# **RESEÑA DE LIBROS Y REVISTAS**



JÖRG SCHÖNBOHM

*Dos Ejércitos y una sola Patria*

Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa  
Rústica. 322 páginas. Castellano

Biblioteca del CESEDEN número 11.601

Después de la caída del muro de Berlín, noviembre de 1989, surge el conjunto de acciones desarrolladas para la reunificación política de Alemania (3 de octubre de 1990), entre ellas cabe destacar el proceso de integración de las Fuerzas Armadas de los dos países, con Ejércitos muy dispares en doctrina y organización, el Bundeswehr (el Ejército de la República Federal) y la Nationale Volksarmee (NVA) el Ejército de la extinta República Democrática Alemana (RDA). Esta difícil tarea fue encomendada al general del Bundeswehr JÖRG SCHÖNBOHM que la dirigió desde el más alto nivel militar.

El libro *Dos Ejércitos y una sola Patria* constituye un apasionante relato de los problemas que se encontró y que fue necesario superar para cumplir con éxito la misión que recibió.

El general SCHÖNBOHM realizó la pavorosa tarea de hacerse cargo de unas Fuerzas Armadas adoctrinadas en el comunismo, antes hostiles, entrenadas y dispuestas para el ataque a la Alemania Federal desde muchos años atrás en el caso que el Pacto de Varsovia lo decidiera. La misión incluía integrar personal o reconvertirlo a otras profesiones, reconvertir unidades, cerrar gran número de instalaciones y rehabilitar otras, controlar el enorme arsenal y destruir gran cantidad de municiones con las debidas garantías de seguridad.

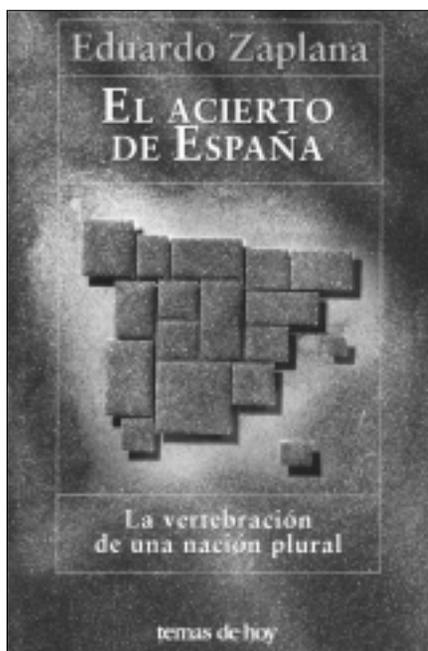
El autor describe con claridad, franqueza y elocuencia las dificultades encontradas, las decisiones posibles, las múltiples visitas a las unidades y el contacto personal con sus nuevos subordinados. En el libro sigue un orden cronológico, extraído de su diario desde octubre de 1990 hasta julio de 1991.

Se trata de un libro escrito no sólo para militares, sino también para todo lector que desee conocer los entresijos de la exitosa reunificación alemana sin llegar a un enfrentamiento militar, a pesar del rotundo cambio social que supuso para toda la población y en especial para las Fuerzas Armadas de la Alemania Oriental. En sus páginas queda perfectamente reflejado el contraste entre la República Federal de Alemania, con unas Fuerzas Armadas integradas con la sociedad a la que sirven bajo el concepto de ciudadano de uniforme; y aquellas otras Fuerzas Armadas de la RDA que respondían a las características de un Estado totalitario, adoctrinadas y adiestradas para la oposición a los principios democráticos.

A modo de ejemplo de los interesantes relatos que pueden leerse en el libro, el autor (p. 170) nos indica la respuesta de un coronel que va abandonar el Ejército:

«General, dice, si teníamos suboficiales era porque forzábamos a aquellos que querían ir a la universidad a alistarse en el NVA como condición indispensable para acceder a cursar estudios universitarios. Como se podrá usted imaginar, no eran buenos suboficiales. Al final nosotros, los oficiales, nos teníamos que ocupar de todo, incluyendo lo más bajo entre lo bajo.»

M. A.



EDUARDO ZAPLANA

*El acierto de España*

Temas de Hoy. Madrid 2001

Rústica. 215 páginas. Castellano

Biblioteca del CESEDEN número 12.007

Veinticinco años después de iniciada la transición, aparece este trabajo en el que EDUARDO ZAPLANA hace un análisis de los resultados obtenidos en esta etapa tan importante de la España contemporánea, para poder hacer propuestas de futuro.

Para ir entrando en materia, comienza con una recapitulación de los conflictos regionales de los siglos XIX y XX, en especial desde los inicios del XIX hasta la Segunda República, que trajeron hasta nuestros días la delicada y compleja cuestión de la organización territorial del Estado. De esta manera se aproxima el autor a las soluciones que se adoptaron en la Constitución, cuyos artífices fueron bien conscientes de la necesidad de grandes dosis de imaginación y prudencia política para no caer en los errores del pasado.

Partiendo de esa base, ofrece una explicación del Título VIII de la Carta Magna, recogiendo opiniones de algunas de las personas que participaron en su elaboración. Posteriormente analiza el proceso de desarrollo del Estado de las Autonomías y los principios que lo rigieron desde el año 1978 hasta comienzos del año 2000.

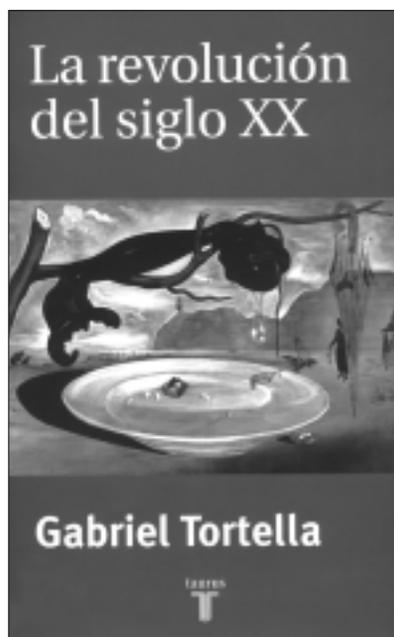
En la parte central del libro, ZAPLANA desarrolla una propuesta para el sistema de financiación de las comunidades autónomas, proponiendo un modelo que avance en la corresponsabilidad fiscal y en la autonomía, sin olvidar que la suficiencia financiera y la solidaridad deben ser también pilares esenciales del proceso de desarrollo autonómico, que será el que favorezca a su vez el desarrollo de España.

En los últimos capítulos aporta unas propuestas para la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y de estas entre sí, cooperación que considera una asignatura pendiente del Estado de las Autonomías.

Concluye en su último capítulo con una reflexión sobre el papel que deben asumir las comunidades autónomas en la construcción de Europa y en la política exterior española.

Con todo ello, el autor trata de reflejar en este libro la experiencia adquirida durante su dilatada vida política. No en vano EDUARDO ZAPLANA militó desde sus años universitarios en Unión de Centro Democrático y Partido Popular, en los que desempeñó cargos de responsabilidad, ha sido diputado, alcalde de Benidorm y actualmente es presidente de la Comunidad Valenciana y miembro del Comité de las Regiones.

B. V.



GABRIEL TORTELLA

*La revolución del siglo XX*

Taurus. Madrid 2000

Rústica. 429 páginas. Castellano

Biblioteca del CESEDEN número 11.883

Este libro trata de recoger los importantes cambios que se han producido durante el siglo xx en los órdenes político, económico, social y moral. Pretende su autor con ello responder a una serie de interrogantes sobre estos cien años e interpretar los principales acontecimientos históricos que han tenido lugar en ese periodo.

GABRIEL TORTELLA plantea como uno de los muchos enigmas del siglo precedente el hecho de que progreso y violencia estén tan íntimamente relacionados. Según él, este enigma no puede entenderse si no es en el amplio contexto de la transición del sistema liberal-burgués al sistema social-democrático, que junto con la generalización de la democracia es el gran acontecimiento histórico del siglo xx. Para el autor, esta transición se vio influida por una serie de factores relevantes como la Revolución Rusa, el esfuerzo bélico, la generalización del sufragio universal y el creciente papel de la mujer en la sociedad.

Analiza la Revolución Rusa cuyas características dice, son denominador común de todas las revoluciones nacionales del siglo xx y estudia las falsas percepciones a que dio lugar, que fueron determinantes en el periodo de entreguerras y durante la guerra fría. Llega a la conclusión –y ésta es la tesis que defiende con su ensayo– de que la verdadera revolución del siglo xx no fue la comunista sino la democrática, de manera que con la desaparición del comunismo en Europa se esfumó lo que muchos habían creído ser la «gran revolución» y la gran esperanza del siglo.

También analiza otros grandes acontecimientos económicos del siglo como fueron la adopción del patrón oro y su posterior abandono, la gran depresión y las consecuencias de las guerras mundiales.

Finaliza la obra con una comparación de las teorías de Friedman y su economía clásica de conservadurismo monetario, con la de Keynes, que aunque dio al mundo los años de mayor crecimiento económico de la Historia, estaba diseñada para evitar las depresiones económicas pero no las inflaciones.

Para TORTELLA ningún otro milenio en la historia de la humanidad registró un éxito económico como el del que acaba de concluir, y este progreso, según él, tiene visos de continuar. Pero no está exento de riesgos –dice– como el de la superpoblación, la violencia, la inestabilidad política en el Tercer Mundo, las enormes diferencias de renta y riqueza e incluso las consecuencias de los avances científicos.

GABRIEL TORTELLA es catedrático de la Universidad de Alcalá y es autor de numerosos libros entre los que destacan *El desarrollo de la España contemporánea*, *Introducción a la economía para historiadores* y *Los orígenes del capitalismo en España* (Biblioteca CESEDEN número 3.211), y coautor de *La reforma del estado asistencial* (Biblioteca CESEDEN número 9.247).

B. V.

**HEMOS LEÍDO**



## «KFOR Y LA EVOLUCIÓN DE LOS RADICALES ALBANESES»

Autor: NEIL BARNETT.  
Revista: *Jane's Intelligence*  
(mayo 2001)

El autor de este artículo, NEIL BARNETT, especialista en defensa y seguridad de los Balcanes y Centroeuropa, analiza los diferentes grupos armados albaneses en los Balcanes.

### *Situación actual*

El objetivo principal de KFOR es asegurar las fronteras de Kosovo con FYROM, para impedir la actividad de los rebeldes de etnia albanesa.

Desde que a las fuerzas serbias se les permitió entrar en la franja de 5 kilómetros conocida como Zona de Seguridad Terrestre (GSZ), una zona desmilitarizada en la frontera, empleada como base por los rebeldes albaneses, el valle de Presevo se ha calmado. Estas fuerzas de seguridad serbias, en combinación con las fuerzas de KFOR, principalmente británicas, polacas, ucranianas, checas, finlandesas y suecas, han aislado a los rebeldes de sus bases logísticas y han restringido severamente su libertad de movimiento.

### *Grupos en Kosovo*

El Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) fue oficialmente disuelto en 1999 aunque algunas de sus estructuras permanecen. De los estimados 10.000 hombres que componían el UÇK, 5.000 pasaron a formar el Cuerpo de Protección de Kosovo (KPC), una organización orientada a la defensa civil, y cuyos miembros sólo portan armas individuales para autodefensa.

Sin embargo, el hecho que el KPC esté integrado por antiguos miembros del UÇK, que los actuales jefes son antiguos líderes de la guerrilla y que su despliegue en regiones se corresponde casi exactamente con las zonas operacionales empleadas por la guerrilla, hace sospechar que el KPC es el UÇK sin uniformes de guerrilleros.

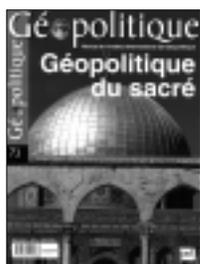
Los atentados con minas y bombas en el primer trimestre de este año, han demostrado que hay grupos entre los kosovo-albaneses, interesados en destruir la frágil paz en la región. El principal de éstos es el que actuaba en el valle de Presevo (UCPMB), con una fuerza de no más de 200 hombres y cuyo jefe es Shefquet Mosliu, actualmente casi desactivado desde la ocupación de la GSZ.

### *Combates en Macedonia*

En el mes de marzo de 2001 se dio a conocer en la localidad de Tetevo el Ejército de Liberación Nacional, nombre adoptado por el antiguo Ejército Nacional albanés, que el 22 de enero atacó una comisaría en la localidad de Tearce, próxima a la frontera con Kosovo, acción en la que murió un policía, y tres fueron heridos.

Según fuentes locales, estos combatientes del Ejército de Liberación Nacional son antiguos integrantes del grupo del valle de Presevo, obligados por el Ejército serbio a abandonar sus posiciones. Su fuerza actual es de unos 800 hombres, escasamente entrenados y armados, pero con un profundo conocimiento de la frontera montañosa y que cuentan con el apoyo de la población local. Este grupo recibe sus abastecimientos desde Kosovo, por lo que KFOR ha reforzado el control de la frontera a fin de cortar sus rutas principales de suministros.

El armamento de estos rebeldes incluye rifles AK-47, fusiles de precisión *Draganov*, ametralladoras *Brownig* calibre 50 y diferentes tipos de minas y granadas. Últimamente disponen de misiles antitanque AT-3 *Sagger*, así como misiles SAM-7.



### «LA DESACRALIZACIÓN DEL ISLAMISMO»

Autor: OLIVIER ROY  
Revista: *Geopolítica*  
número 73, marzo de 2001, pp. 68-69.

En este artículo, OLIVIER ROY, director de Investigación del CNRS, propone la diferencia entre el islamismo histórico, en el que la separación entre el poder y la religión era bastante evidente, y las nuevas tendencias islamistas, que pretenden reunir ambos como en tiempos del Profeta.

A menudo se da por hecho que en el islam la política y la religión van indisolublemente unidas. Esta creencia se basa en las características de la primera sociedad musulmana. En tiempos del Profeta Mahoma y sus cuatro sucesores, lo espiritual y lo temporal estaban unidos en una única persona. Esta situación se plasma en el Corán que yuxtapone el ideario místico y las prescripciones explícitas relativas al derecho y a la acción política.

Pero a partir de ese momento se desarrollan dos corrientes de pensamiento distintas sobre la articulación entre el orden de lo sagrado y el orden de lo político. La primera, manifestada por la gran mayoría de los doctores de la ley (ulemas), consiste en que la historia posterior al comienzo del islam es una sucesión de dinastías,

reinos y emiratos surgidos de la fuerza del sable. Ningún dirigente tuvo ni tendrá la legitimidad de los primeros jefes. El esfuerzo de los ulemas se ejerce en la delimitación entre el poder de hecho y el religioso, estando este último restringido a la enseñanza dogmática y a la aplicación del Derecho. De esta forma, todos los sistemas políticos establecidos con posterioridad han admitido implícitamente la separación de los dos poderes. Se establece una especie de contrato político entre gobernante y gobernados, por el que el primero se responsabiliza de la defensa del islam mediante un cuerpo de «sabios» relativamente autónomos; a cambio los ulemas predicán la sumisión del pueblo al gobernante. Permanece, sin embargo, el debate sobre el derecho de rebelión contra el soberano impio. Derecho muy restringido por miedo a la sedición, ya que un mal orden es siempre mejor que la anarquía. Esta visión está muy próxima al cristianismo del medioevo. Los ulemas buscan la aplicación de la Sharia sin cuestionarse la legitimidad de los gobiernos (con excepción de los shiíes para los que todo poder temporal no es verdaderamente legítimo).

No obstante, esta visión es enérgicamente combatida por los movimientos islamistas aparecidos en el siglo xx. Retomando las críticas del ulema Ibn Taymiyya (siglo xiv) los Hermanos Musulmanes, los revolucionarios iraníes, el pensador paquistaní Maudoudi, insisten con fuerza sobre el hecho de que el islam deber ser el principio director de lo político, lo jurídico, del orden social y del económico. Es necesario que el gobernante sea por definición el mejor de los musulmanes de su tiempo, es necesario redescubrir la unidad de los primeros tiempos del islam. Esto lleva a que la política se sacralice, desarrollándose la teoría

de la obligación de la *yihad*, o guerra santa, que jamás había sido una obligación individual para los ulemas tradicionales.

A pesar de ello, en los países donde el islamismo emerge como fuerza política reconocida se desacraliza y se hace terrenal. La sacralización de la *yihad* no resiste el peso de su institucionalización en el poder, como ha quedado demostrado en el caso de Irán, y... en toda la obra de Max Weber.



### «PRESENTACIÓN DE LA NUEVA ESTRUCTURA DEL EJÉRCITO ALEMÁN»

Autor: Teniente general  
HELMUT WILLMAN, jefe de  
Estado Mayor.

Revista: *Military Technology* 2/2001.

Reformar el Bundeswehnr significa adaptar su estructura a los cambios del concepto de seguridad en su entorno. Esencialmente la reforma consiste en disponer de una fuerza de reacción rápida, con capacidad de actuar fuera de Alemania, sin aumento de la entidad actual de sus Fuerzas Armadas.

Otro objetivo principal es la modificación de la estructura de mando del Ejército con la creación de un Mando Logístico Conjunto, y liberando a las grandes unidades superiores (cuerpo de ejército y división) de responsabilidades administrativas. Durante la guerra fría, la misión del Ejército era defender el territorio alemán dentro de las fronteras, por lo que estaba organizado en una serie de similares divisiones mecanizadas. En el futuro, el Ejército deberá ser capaz de desarrollar

diferentes cometidos fuera de las fronteras, incluyendo operaciones mecanizadas, especiales y de mantenimiento de la paz, todo esto bajo el concepto «conjunto» y «combinado».

El Bundeswehr debe alcanzar las siguientes capacidades:

- Conducir una operación principal en apoyo de un país OTAN, durante un periodo de hasta un año.
- Conducir dos operaciones de entidad brigada (de mantenimiento de paz), durante un dilatado espacio de tiempo.
- Conducir varias operaciones de pequeña entidad, incluyendo misiones de evacuación.

Esta nueva estructura en realidad es la que se ha establecido en los Balcanes durante los últimos años: cambio de un ejército de tiempo de paz por uno con rápida capacidad de despliegue.

Estas consideraciones de planeamiento resultan en reestructuran el Ejército en cinco divisiones mecanizadas y un total de diez brigadas. Cada división mecanizada, a dos brigadas cada una, tendrá aproximadamente 10.000 hombres, en lugar de los actuales 18.000. Asimismo, habrá un mando que incluirá los apoyos de combate y logísticos que antiguamente eran elementos orgánicos de estas divisiones.

En caso de movilización, tras de estas divisiones serán reforzadas con otra brigada, y las otras dos disponen de elementos de mando y control necesarios para ser reforzados con una brigada multinacional. Esta estructura nos permitirá hacer frente a nuestros compromisos internacionales y disponer de cinco divisiones con capacidad de integrarse en cinco cuerpos de ejército multinacionales.

Con esta finalidad se van a crear las siguientes nuevas organizaciones:

- Mando de Operaciones Especiales.
- Mando de Operaciones Aeromóviles.
- Mando de Apoyo y Logístico.
- Cuartel General de Cuerpo de Ejército II (junto a USA).
- Refuerzo de los cuarteles generales en todos los niveles, principalmente los elementos de mando y control.

Todo el proceso está previsto que comience este año y este finalizado en el año 2006, cuando se alcanzará un

Ejército con modernas estructuras y equipo adecuado. Sin olvidar que la calidad de un Ejército está definida por la calidad del adiestramiento, por la moral de las tropas y por el concepto común de liderazgo.

Los nuevos centros de instrucción y adiestramiento son las más importantes herramientas para la instrucción de los jefes de unidad, de batallón a sección, facilitando la adaptación a cualquier tipo de situación y la toma de decisiones adecuadas.

# ACTIVIDADES DEL CENTRO

## ACTO DE DESPEDIDA DEL DIRECTOR DEL CESEDEN, EXCELENTÍSIMO SEÑOR ALMIRANTE DON JOSÉ A. BALBÁS OTAL



El pasado día 19 del mes de septiembre, tuvo lugar en el aula magna de este Centro el acto de despedida como director del mismo, excelentísimo señor almirante don José A. Balbás Otal, quien ha sido nombrado almirante de la Flota. El acto fue presidido por el director interino, excelentísimo señor GD don Severino Gómez Pernas y al mismo asistieron todo el personal militar y civil destinado en este Centro.

## VISITA A ESPAÑA DEL ROYAL COLLEGE OF DEFENCE STUDIES (RCDS) DEL REINO UNIDO



Entre los días 30 de septiembre y 7 de octubre pasados, visitó España una delegación del Royal College of Defence Studies (RCDS) del Reino Unido.

Durante su estancia visitaron: las instalaciones de este Centro, donde asistieron a las conferencias: *Fuerzas Armadas*, *Política de defensa* y *Política exterior*; también visitaron el Congreso de los Diputados, la Fuerza de Maniobra de Valencia, el Parlamento valenciano, la Universidad Complutense de Madrid y la factoría de INDRA.

**ACTO DE PRESENTACIÓN DEL LIBRO  
*DOS EJÉRCITOS Y UNA SOLA PATRIA*  
DEL GENERAL DEL EJÉRCITO ALEMÁN  
JÖRG SCHÖNBOHM**



El pasado día 2 de octubre, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro la presentación del libro *Dos Ejércitos y una sola Patria* del general del Ejército alemán Jörg Schönbohm. Este libro ha sido editado en castellano por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa a propuesta del CESEDEN.

El acto fue presidido por el excelentísimo señor ministro de Defensa y al mismo asistió el autor, siendo realizada la presentación por el excelentísimo señor don Alejandro Muñoz-Alonso y Ledo, presidente de la Comisión de Defensa del Senado.

\* \* \*

Excelentísimo señor ministro de Defensa de España, excelentísimomo señor vicepresidente y ministro del Interior del *land* de Brandenburgo de la República Federal de Alemania excelentísimos e ilustrísimos señoras y señores.

Me parece obligado empezar esta intervención expresando mi agradecimiento al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) por haberme invitado a tomar

la palabra en este acto de presentación del libro *Dos Ejércitos y una sola Patria*, del que es autor el general del Bundeswehr, el Ejército Federal alemán, Jörg Schönbohm, actualmente vicepresidente y ministro del Interior en el *land* de Brandenburgo, donde nació hace algo más de 60 años. Han pasado ya varios meses desde que el almirante Balbás, director entonces del CESEDEN, me encargó la presentación del libro, que leí con auténtico deleite, tanto por el interés del tema que aborda, como por el estilo directo y personal con que está escrito.

Cuando hace algunos días el nuevo director designado del CESEDEN, teniente general Marcos Miralles, me comunicó que ya había fijada fecha para este acto y me reiteró cordialmente la invitación para intervenir —que le agradezco, muy de veras— volví a releer el libro del general Schönbohm y ratifiqué mi primera impresión de que nos hallamos ante un libro que aborda, con ese método que los sociólogos llaman de la «observación participante», un episodio muy relevante de la reciente historia europea, cual es el de la integración en el Bundeswehr, el Ejército de la República Federal de Alemania, de ese otro Ejército, tan distinto, como lo era la Nationale Volksarmee (NVA), el Ejército de la extinta República Democrática Alemana (RDA), sobre el indispensable telón de fondo de la reunificación de Alemania. Nos hallamos, pues, ante un libro elocuente por su contenido y que tiene el enorme atractivo de estar escrito por quien es un actor destacado de lo que narra, en ocasiones el principal protagonista. Pero, permítanme que empiece intentando situar este libro en lo que podríamos llamar su circunstancia histórica.

### **Un libro y su circunstancia histórica**

He dicho que es éste un libro elocuente porque no es sólo un libro sobre Alemania —aunque sí lo sea muy principalmente— sino también, de un modo más amplio, sobre Europa en general. Una Europa en el tránsito del siglo xx al xxi, dispuesta a dejar atrás definitivamente las turbulencias y desgarramientos que tan duramente la han lacerado y marcado, y a avanzar unida en su pluralidad hacia un futuro de libertad, paz y prosperidad. Alemania es el símbolo más patente y la representación más cumplida de esa Europa tan compleja y, por eso, este libro tiene un valor emblemático que, en mi opinión, va más allá de lo que podríamos llamar su estricto valor facial.

Sin ninguna exageración se ha podido decir que Europa ha vivido en los años a caballo de los ochenta y los noventa una auténtica revolución, algunos incluso precisan más y sitúan en 1989 ese momento revolucionario. Una revolución sin violencia, salvo el caso de Rumania, que ha merecido ser calificada como «revolución de terciopelo», como se bautizó la que tuvo lugar en lo que todavía era Checoslovaquia. Siguiendo de alguna manera los ilustres pasos de Edmund Burke, que en 1789 escribió a vuela pluma sus famosas *Reflexiones sobre la Revolución Francesa*, en 1990 el profesor germano-británico, Ralf Dahrendorf, escribió casi de una sentada unas reflexiones sobre la revolución europea, que lleva el sugerente subtítulo de *Carta pensada para un caballero de Varsovia*. En el libro que, por supuesto, no fulmina la revolución como en su momento hizo Burke, sino que la celebra como un hito positivo en la historia de nuestro continente, quedan en el aire muchas incógnitas, lógicas por la fecha en que fue escrito —los primeros meses de 1990— pero que, esencialmente son dos: ¿se va a unificar Alemania?

y ¿qué pasará si se unifica? y ¿cuál será el futuro de la Unión Soviética? El libro del general Schönbohm, de alguna manera, es una respuesta a las incógnitas relativas a Alemania, que quedaron despejadas en un lapso de tiempo que, desde el punto de vista histórico, debe calificarse de brevísimo. Pero volvamos a la situación de Europa en aquella crucial coyuntura histórica.

Europa ha vivido, durante la centuria que acaba de terminar, el más corto pero también el más terrible siglo de su historia. El más corto porque, como se ha dicho, empezó propiamente en 1914, con la Primera Guerra Mundial, y terminó en 1989 con la caída del muro del Berlín. Un siglo, como ha escrito un conocido periodista francés, André Fontaine, que ha transcurrido «de Sarajevo a Sarajevo». Del Sarajevo que presenció el asesinato del archiduque Francisco Fernando, heredero de la doble Corona de Austria-Hungría, al sitiado Sarajevo de la guerra de Bosnia-Herzegovina, expresión del fanatismo nacionalista, el más grave riesgo, junto con el terrorismo fundamentalista, que amenaza nuestro futuro.

Pero, además del más corto, el siglo xx ha sido, sin ninguna duda, el más terrible de la historia europea. Como acaba de escribir el veterano Robert McNamara, antiguo secretario de Defensa de los presidentes Kennedy y Johnson, en un oportuno libro que lleva el título de *Wilson's Ghost, (El fantasma de Wilson)*, el siglo xx ha sido el de las tres T, la T de «guerra total», la T de «totalitarismo» y la T de «terror». Un siglo que ha dejado tras sí, según cálculos recientes, nada menos que 160 millones de muertos, por causa de la guerra o de acontecimientos relacionados con la guerra. Europa ha vivido en ese siglo terrible una segunda Guerra de los Treinta Años que ha durado desde 1914 a 1945 y si después de la primera Guerra de los Treinta Años, la que terminó en 1648 con la Paz de Wesfalia, Alemania quedó arrasada y despoblada, después de esta segunda Guerra de los Treinta Años, no sólo Alemania sino casi toda Europa quedaron destruidas y en la miseria. Encoge todavía el corazón recorrer ciudades alemanas, como Augsburgo o Dresde, pero también de otros países centroeuropeos, como Varsovia o Gdansk, la antigua Dantzig, donde todo el casco urbano está reconstruido en su integridad porque la barbarie de la guerra total no dejó, como si tratara de una maldición bíblica, piedra sobre piedra.

Pero, además de destruida, Europa quedó dividida después de la contienda, una contienda que, con la perspectiva del tiempo, cada vez aparece ante nosotros, de un modo más evidente, como una increíble e insoportable guerra civil. Alemania ha sido el testigo doliente de esta traumática división de Europa que desgarró en dos su cuerpo nacional. La Alemania dividida por el «telón de acero» y por lo que, acertadamente, se llamó el «muro de la vergüenza», ha sido durante 40 años largos la sangrante muestra de una Europa artificialmente dividida, lacerada hasta la entraña por la guerra primero y por la imposición del totalitarismo después.

Sin embargo, no todo ha sido negativo en el siglo xx, ya que sí, ciertamente, ha sido el siglo de la destrucción y la división de Europa, también ha sido el de su recuperación. Apenas se consolida la paz en el continente, se puso en marcha la magna empresa de su unidad, ese formidable empeño histórico que denominamos «proceso de construcción europea» en el que aquella recién nacida República Federal, bajo el liderazgo de

Adenauer, volcaría desde el primer momento una inequívoca vocación europea. Frente a los nunca extinguidos tirones nacionalistas Alemania ha sido siempre una constante referencia europea.

A pesar de la plasticidad que tiene el símbolo de la caída del muro de Berlín como hito para marcar el fin de la guerra fría, en mi opinión, y como ya he avanzado, son dos acontecimientos posteriores los que verdaderamente representan el fin de ese peculiar periodo de la historia europea. Me refiero a la unificación de Alemania y a la desaparición de la Unión Soviética. Me parece que Putin alarga mucho la guerra fría cuando afirma, como hizo el otro día en el Bundestag, que han sido la reciente eclosión del terrorismo internacional el punto final de esa contienda sin armas. Lo que ha terminado el día 11 de septiembre, con el brutal ataque contra Estados Unidos y con la saludable reacción posterior del mundo civilizado ha sido, si queremos seguir jugando con los periodos históricos, la fase que podríamos denominar «posguerra fría», que se habría prolongado más o menos a lo largo de la última década del fenecido siglo.

La reunificación de Alemania —de la que el libro del general Schönbohm es una crónica viva— es en este sentido un acontecimiento capital de la historia de todos los europeos. No es ocioso volver la vista atrás y recordar que en Europa hemos vivido una larga contienda entre dos ideologías de la que Alemania ha sido, de alguna manera, el principal campo de batalla. A estas alturas a todos nos parece que el triunfo de nuestra visión del mundo y de nuestro sistema de valores estaban cantados y descontados, pero hay que recordar aquellos momentos de finales de los años cuarenta en los que la amenaza soviética era inminente, como mostró el golpe de Praga de 1948, amenaza neutralizada gracias a la creación de la Alianza Atlántica. O cuando, ya en los cincuenta y primeros sesenta, algunos tomaban en serio las bravatas de Kruschov, pronosticando que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) sobrepasaría y enterraría a Occidente. O cuando desde las filas de ciertos socialdemócratas se propiciaba una necesaria o conveniente convergencia entre los dos sistemas. Alemania fue, en efecto, campo y testimonio vivo de ese conflicto ideológico. Cada una de las dos Alemanias fue el gran escaparate de los dos modelos que se enfrentaban.

El muro al final cayó, pero no fue por efecto de la guerra, como auguraban los pesimistas ni, como por aquí dijo alguien, «por el diálogo». El muro cayó, Alemania se reunificó y Europa superó su división por la superioridad intrínseca del modelo occidental, basado en el democracia, los derechos humanos y la economía de mercado. Un modelo al que los fundadores de la República Federal contribuyeron tanto desde el principio. No se puede olvidar que fue Erhard quien acuñó la fórmula de la «economía social de mercado» que, frente a ciertas interpretaciones proclives al liberal-fundamentalismo, sigue siendo el santo y seña del modo de vida europeo. El llamado «capitalismo renano» necesita seguramente hoy ser revisado porque el mundo ha cambiado, pero durante más de medio siglo ha sido la pieza maestra del éxito económico y la garantía de la prosperidad de los alemanes y de otros muchos europeos.

El libro del general Schönbohm es un reflejo exacto de ese conflicto de modelos, que él muestra en sus páginas cuando el triunfo del modelo occidental era ya un hecho pero cuando en la antigua RDA, recién unificada, eran todavía patentes las secuelas del

modelo comunista. Muy poco después de la unificación, en el verano de 1991, tuve la oportunidad de visitar la Alemania del Este, en el marco de un viaje de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN. De Bonn fuimos al Berlín, precisamente en el que había sido hasta poco antes avión personal de Honnecker, un *Tupolev* de fabricación soviética, y después, durante casi una semana recorrimos toda la RDA, de Schwerin y Rostock a Potsdam y Dresde, en un helicóptero de fabricación también soviética. Ya no había dos Alemanias, pero las cicatrices de la división eran evidentes. Unas cicatrices de las que escribe con profusión nuestro autor, que muestran no sólo las ineptitudes de los comunistas, por ejemplo para todo lo que sea mantenimiento de instalaciones, sino, sobre todo, esas otras cicatrices que se revelan en las conductas y las palabras y que ponen en evidencia el daño terrible hecho a varias generaciones por el opresivo y despersonalizador régimen comunista. En aquel Berlín ya no había muro, pero se veía perfectamente su cicatriz física y, cuando uno se adentraba en el bello pero entonces destartado Berlín Oriental, eran patentes todavía esas otras cicatrices morales. Con no demasiadas diferencias el panorama de la Europa poscomunista ha sido en todas partes igual, más todavía, claro está, en la antigua Unión Soviética. Un panorama desolador que le llevó a la eminente sovióloga y académica, Héléne Carrère d'Encausse, a afirmar:

«No está esto así porque ya no hay comunismo, sino porque lo ha habido.»

Schönbohm comienza su historia en octubre de 1988, relatando un viaje a Moscú del canciller Kohl, con el ministro federal de Defensa y una delegación de la que formaba parte nuestro autor en su calidad de jefe de la División de Planes del Departamento de Defensa. La arrogancia soviética estaba todavía incólume, a pesar de la *perestroika*, y el *establishment* militar, con el ministro general Yazov al frente, insistía en la supremacía soviética como condición para la paz en Europa y en la «reducciones paritarias» de armamento y efectivos, que permitían a la URSS mantener sus ventajas estratégicas. Aunque ya hablaban de cambiar la doctrina militar, pasando a un concepto defensivo, era evidente para los militares alemanes la supervivencia de conceptos ofensivos, que aparecían hasta en los mapas. Una impresión que Schönbohm ratificará cuando conozca el NVA, denominación oficial del Ejército de la RDA.

Como buen historiador y como observador participante, Schönbohm describe los históricos y dramáticos acontecimientos de septiembre-octubre de 1989 que conducen a la dimisión de Honnecker y a la caída del muro, el 9 de noviembre. La unificación se perfila ya como un horizonte posible pero las resistencias y miedos son muy grandes, tanto fuera como dentro de Alemania. Se habla de no desplegar el Bundeswehr, el Ejército Federal, en la RDA, después de la todavía hipotética unificación, de no «otanizar» a la RDA e, incluso, de la neutralidad de la futura Alemania unida. Son muy interesantes al respecto las páginas que dedica a estos meses otro libro, las memorias del ex presidente federal Richard von Weizsäcker, publicado con el título de *Cuatro épocas*. El discurso del canciller Kohl ante el Bundestag, el 29 de noviembre de 1989, apenas 20 días después de la caída del muro, con su programa de diez puntos, era una valiente toma de posición, que expresaba la decidida voluntad política de llevar adelante el histórico objetivo de la reunificación, salvaguardando el marco de un compromiso duradero de Alemania con la OTAN y con la Comunidad Europea y reafirmando que la unidad no podía obtenerse al precio de la neutralidad. Von Weizsäcker analiza los obstáculos a la

unificación y, por cierto, me ha llamado la atención su generosa actitud sobre la supuesta oposición del presidente Mitterrand. Escribe Von Weizsäcker que aunque «se oye incluso hoy que Mitterrand intentó oponerse a la unificación alemana con habilidad y perfidia», lo cierto es que esa oposición fue, en su opinión, muy matizada. Ciertamente, añade, «el entusiasmo que despertaba la naciente unidad era limitado» y que, como hubiera hecho cualquier otro gobernante francés, Mitterrand entendió que era su obligación «asegurar a Francia frente a los alemanes», de modo que «cuando las perspectivas de unificación se incrementaron Mitterrand consideró su deber no precipitarla». Pero un europeo convencido como era el fallecido presidente francés, sigue diciendo Von Weizsäcker, entendió que, como literalmente le dijo a su colega alemán, «la unificación de Alemania estaba escrita en la historia». «No hay duda —escribe el antiguo *bundespräsident*— de que Mitterrand recorrió el camino hacia la unidad alemana con paso cauteloso y de que dedicó sus esfuerzos a lograr una unificación digerible para Francia y para el resto de Europa, hasta llegar al futuro Tratado de Maastricht».

## Dos Ejércitos antitéticos

El autor del libro que da origen a estos comentarios, se convierte en protagonista cuando el 1 de octubre de 1990, sólo dos días antes de la unificación, el teniente general Schönbohm fue nombrado jefe del Bundeswehr Kommando Ost (BKO), es decir comandante en jefe de las Fuerzas Armadas Federales en la fenecida RDA, con el encargo de disolver la NVA, con sus efectivos de 90.000 hombres, integrar a 7.500 oficiales en el Bundeswehr y dismantelar parcialmente el equipamiento del antiguo Ejército comunista. Se trataba de conseguir que los efectivos de las Fuerzas Armadas federales no superasen los 370.000 efectivos acordados, en virtud del Tratado 2+4, firmado entre los dos Estados alemanes, los tres aliados occidentales y la Unión Soviética. Al mismo tiempo, caía bajo la responsabilidad del general Schönbohm controlar la retirada de los 340.000 soldados soviéticos estacionados en el territorio de la antigua RDA.

Muy pronto quedaron disueltas las resistencias que se oponían a «otanizar» el territorio de la extinta Alemania comunista o los intentos de aplicar el absurdo proyecto concretado en la fórmula «dos Ejércitos en un Estado». Tres imágenes se me han quedado grabadas, al respecto, del viaje de que he hablado un poco antes: la de los soldados soviéticos en Potsdam, semiescondidos y temerosos; la de esos mismos soldados embarcando material en un alejado muelle de Rostock, como un ejército derrotado que se retira; y la del acto de izar la bandera de la OTAN, por primera vez en el territorio de la antigua RDA, también en Rostock o acaso en Warnemünde. Tres imágenes simbólicas que, por sí solas, mostraban con elocuencia cuántas cosas había cambiado en Alemania y en Europa.

Nos vamos a entrar en el detalle de la titánica tarea, cumplida en un periodo de tiempo excepcionalmente breve, que asumió el general Schönbohm en el BKO, que está relatada en el libro con una enorme sencillez y sin ningún atisbo de vanidad. El aspecto que más me ha llamado la atención es la integración de dos Ejércitos antitéticos, basados en principios incompatibles entre sí. Mientras el Bundeswehr está anclado en el principio del *Innere Führung*, la dignidad de la persona, los derechos humanos, en virtud de

los cuales las Fuerzas Armadas sólo exigen una obediencia responsable, nunca absoluta, la NVA era un Ejército basado en una disciplina absoluta, mecánica, preparado para la guerra, con una disponibilidad inmediata del 85% de sus unidades acorazadas, capaces de emprender un ataque en menos de dos horas. Un Ejército, la NVA, educado en el odio al enemigo imperialista, es decir a los alemanes occidentales, hasta el punto de que una eventual guerra entre las dos Alemanias carecía para estos soldados, adiestrados por los comunistas, de cualquier connotación de guerra civil. Esa guerra que, por fortuna nunca llegó a estallar, habría sido para ellos no una guerra entre hermanos sino una guerra contra el enemigo de clase, que debía ser erradicado. En el libro se explican las características de este Ejército, en los antípodas de unas Fuerzas Armadas democráticas, un Ejército de partido, no sometido a ningún poder civil y separado de la sociedad por una infranqueable barrera. Los datos que aporta Schönbohm son estremecedores y nos conducen a preguntarnos cómo es posible que semejante ideología totalitaria, que anula la persona y todas sus capacidades, haya podido aherrojar a Europa, el continente de la libertad, durante un tan largo periodo de tiempo. Como queda a la vista en ese otro libro espléndido que es *Le passé d'une illusion* del fallecido historiador francés François Furet, el comunismo ha sido la gran estafa del siglo xx y yo sigo preguntándome cómo puede haber todavía gentes que reivindiquen esa ideología o se sientan orgullosos de su herencia y de sus maestros.

El general Schönbohm da a su relato, sobre todo a partir de su llegada al BKO, un tono autobiográfico, casi de diario, en el que no faltan los toques personales, como cuando nos cuenta el reencuentro con los lugares de su infancia y primera juventud, más viejos y descuidados, pero casi intactos después de cuarenta años, dada la incapacidad de los regímenes comunistas para todo lo que sea una mínima tarea de renovación. El matrimonio Schönbohm pisa de nuevo emocionado aquellos lugares, perdidos en la memoria, pero nunca olvidados y saborea de nuevo sus dulces favoritos, aquellas tortitas que, como escribe el general, «saben a patria». «Las señales del comunismo —concluye— están profundamente marcadas; es un mundo inconcebible para nosotros». El general, educado en una democracia, se sorprendía, como es lógico, de la distancia galáctica entre un sistema totalitario y la sociedad abierta, por usar la espléndida fórmula de Karl Popper.

Con una enorme elegancia, Schönbohm pasa de puntillas por los problemas que tuvo que afrontar en aquellas primeras semanas: el choque de mentalidades, el emboscamiento de la Stasi, que no se resignaba a desaparecer, la protesta creciente de los antiguos miembros de la NVA con un tono «cada vez más grosero y exigente». «No es nada alentador», apunta en su diario, el general que, por supuesto no se arredra ante estas dificultades. Hasta se le hizo objeto de críticas en la prensa, incluido algún artículo en el prestigioso *Süddeutsche Zeitung*, que le acusa de falta de tacto. La reacción del general es bien pragmática: «Decido prestar más atención a los medios de comunicación». Pero el general Schönbohm, que hoy es un político, ya muestra entonces su capacidad de afrontar situaciones complejas, como algunos incidentes aislados con los soldados soviéticos o las manifestaciones contra instalaciones militares durante la guerra del Golfo. Algo insólito en aquella Alemania, donde habían estado, por supuesto, prohibidas tales demostraciones públicas. También entonces hacen ya sus primeras apariciones los «cabezas rapadas», anticipando un problema que todavía preocupa.

Pero en el relato de Schönbohm son también muy abundantes los toques de optimismo. Quizás el más notorio es la facilidad con que los nuevos reclutas procedentes de los nuevos *länder* del Este se integran en el Bundeswehr, absorben las enseñanzas de sus instructores, de tal modo que empiezan a desaparecer las diferencias entre los *ossis* y los *wessis*. El Ejército se convierte así en la más importante experiencia piloto de unión de los alemanes, artificialmente separados durante casi medio siglo.

En abril del año 1991 el presidente federal, Richard von Weizsäcker, visita los nuevos *länder* y comenta con Schönbohm el reciente asesinato de Rohwedder, el presidente del Treuhand, el organismo encargado de privatizar las empresas estatales de la antigua RDA, institución que, por cierto, yo tuve la oportunidad de visitar en un viaje posterior. Y escucha cómo el *bundespräsident* le dice que, él mismo y Rohwedder, se han hecho cargo de las tareas más difíciles. Sobriamente nos lo cuenta el general, pero no cabe duda que el jefe del Estado sabía muy bien lo que decía. El 1 de julio de 1991 termina su misión el BKO y Schönbohm entrega el mando a los jefes de Estado Mayor de los tres Ejércitos federales.

Estoy convencido de la labor extraordinaria que los militares alemanes del Bundeswehr llevaron a cabo en la antigua RDA. Más allá de las actividades estrictamente militares tuve la oportunidad de comprobar cómo se ocupaban también de otras funciones, como la complejísima de devolver los bienes y propiedades confiscadas por el régimen comunista, cuarenta años largos atrás a sus legítimos dueños. Problema de envergadura jurídica pero apenas un hecho menor en el conjunto de la empresa de la unificación. La República Federal de Alemania integró en su seno, con no pocas dificultades, a la otra Alemania separada. Fue una tarea de toda la Nación, de la que se pueden sentir bien orgullosos nuestros amigos alemanes. Pero es justo reconocer que en ese empeño la vanguardia fueron los soldados, con el teniente general Schönbohm al mando en aquellos meses críticos.

Muchas gracias.

**ACTO DE TOMA DE POSESIÓN  
DEL DIRECTOR DEL CESEDEN,  
EXCELENTÍSIMO SEÑOR TG  
DON DOMINGO MARCOS MIRALLES**



El pasado día 4 del mes de octubre, tuvo lugar en el aula magna de este Centro el acto de toma de posesión como director del mismo, excelentísimo señor TG don Domingo Marcos Miralles. Dicho acto fue presidido por el excelentísimo señor almirante general jefe de Estado Mayor de la Defensa y al mismo asistieron diversas autoridades civiles y militares así como todo el personal militar y civil destinado en este Centro.

CONFERENCIA PRONUNCIADA  
POR EL EXCELENTÍSIMO SEÑOR  
DON HUGO O'DONNELL Y DUQUE DE ESTRADA



El día 18 del pasado mes de octubre, el excelentísimo señor don Hugo O'Donnell y Duque de Estrada, impartió una conferencia bajo el título: *Asprí Thalassa, Mare Internum, Kara Demis, Mediterráneo. Bosquejo histórico del mar cultural común*, incluida en el ciclo de conferencias generales de este Centro: el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.

Por su interés se incluye el texto de dicha conferencia en las páginas anteriores de este Boletín.

## CELEBRACIÓN DEL SEMINARIO INTERNACIONAL «REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA»



Entre los días 22 y 24 del mes de octubre, se celebró en las instalaciones de este Centro, un seminario internacional sobre «Revisión estratégica de la Defensa», el cual fue organizado por la Secretaría General de Política de Defensa. En dicho seminario intervinieron diversas autoridades civiles y militares; tratando, principalmente, temas sobre la revisión estratégica británica, belga, norteamericana, noruega, etc.

# ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS)

## **Actividades realizadas durante los meses de septiembre y octubre**

### *III Curso de Capacitación para el Desempeño de Cometidos de GB/CA*

El día 24 de septiembre tuvo lugar la inauguración del Curso. Entre los días 1 al 5 de octubre los concurrentes, divididos en cuatro grupos, realizan un viaje de información y convivencia a Nápoles, Verona, Lisboa y Bruselas.

El día 17 de octubre, y de acuerdo con el programa previsto, los concurrentes realizan la visita a una Unidad de Centros y Organismos de la Guardia Civil.

### *III Curso de Estado Mayor*

El día 3 de septiembre tiene lugar la inauguración y comienzo del Curso. Dentro de la fase de conocimientos básicos, los concurrentes realizan un viaje de convivencia a las zonas de Levante, Galicia, Canarias, Andalucía y a la ciudad de Bruselas.

# ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (EALEDE)

## Actividades realizadas durante los meses de septiembre y octubre

### *XL Curso Monográfico*

El día 10 de septiembre dio comienzo el Curso sobre el tema *Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar*. Cuya apertura tuvo lugar con una sesión inaugural a cargo del excelentísimo señor TG, director del CESEDEN, seguida de una introducción por el GB, excelentísimo señor don Edilberto Calabria del Mazo, jefe de la EALEDE.

Entre el 24 y el 28 de septiembre, se realizó el viaje de información y convivencia a las islas Canarias efectuándose las siguientes visitas:

- Cuartel General de la Zona Militar de Canarias, base aérea de los «Rodeos» y base aérea de «Hoya Fría».
- Cuartel General de la Zona Marítima de Canarias, Arsenal de las Palmas y unidad de Infantería de Marina.
- Cuartel General del Mando Aéreo de Canarias y base aérea de «Gando».

El día 3 de octubre, se visitó la Academia de Artillería (Segovia). El día 17 de octubre, se visita El Centro de Satélites de la Unión Europea en Torrejón de Ardoz.

Cabe hacer notar en relación al viaje y visitas aludidas, la magnífica organización, alto nivel de preparación y las brillantes exposiciones ofrecidas.

En la actualidad el indicado Curso se desarrolla según su plan general aprobado por la superioridad, en su fase analítica.

### *V Curso de Alta Gestión de Recursos Humanos*

El día 25 de septiembre dio comienzo el Curso, cuya apertura tuvo lugar con una sesión inaugural a cargo del secretario de estudios de la EALEDE y profesor-coordinador del Curso, ilustrísimo señor capitán de navío don José Javier Díaz Sánchez-Pacheco.

Durante estos dos meses se han desarrollado los tres primeros módulos del Curso:

- Módulo I. «La gestión de recursos humanos en la Administración pública y en la empresa privada».
- Módulo II: «Aportación de otras técnicas o disciplinas a la gestión de los recursos humanos».
- Módulo III: «El marco normativo en la gestión de los recursos humanos».

Los días 9 y 10 de octubre se realizó el viaje a Oviedo donde se realizó una visita a la factoría de la empresa «Santa Bárbara Blindados» en Trubia. El día 25 de octubre se visitó la empresa «Price Waterhouse Coopers» en Madrid.

En ambas visitas se puso de manifiesto la magnífica acogida y organización por parte de las dos empresas y el interés que despierta en los concurrentes, en el marco de los objetivos que se persiguen en la programación del Curso, de conocer la gestión de los recursos humanos en las mejores y más cualificadas empresas españolas.

En la actualidad continúa el desarrollo del Curso según el plan general y el programa aprobado por el ministro de Defensa a propuesta del jefe del Estado Mayor de la Defensa, del director de este Centro y del jefe de la EALEDE respectivamente.

### *Seminarios*

Su actividad se está cumpliendo conforme a los temas específicos asignados.

### *Universidades*

#### UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Cátedra «Almirante Don Juan de Borbón». Con el inicio del Curso escolar 2001-2002, en la Universidad Complutense de Madrid, dan comienzo las asignaturas correspondientes al primer cuatrimestre que son las siguientes:

- «Relaciones internacionales y defensa» en la Facultad de Ciencias de la Información, coordinada por el profesor don Rafael Calduch Cervera.
- «Sociología de la defensa» en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, coordinada por el profesor don Jesús Ignacio Martínez Paricio.
- «El nuevo mapa político mundial: Seguridad y Defensa», en la Facultad de Geografía e Historia, coordinada por la profesora doña Aurora García Ballesteros.
- «Sanidad Militar», en la Facultad de Medicina, coordinada por el excelentísimo señor GD don Luis Ortiz González, inspector general de Sanidad y el profesor don Pablo Gil Lozaga.

#### UNIVERSIDAD DE SANTIAGO

Durante los días 29 y 30 de octubre el ilustrísimo señor capitán de navío don José María Santé Rodríguez y el ilustrísimo señor coronel don Eduardo Navadjos Ortiz asistieron a la inauguración del Seminario de Estudios de Defensa Nacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago asistiendo como ponente el excelentísimo señor GD del Ejército del Aire don José Antonio Beltrán Doña sobre *Gestión de crisis en el ámbito nacional OTAN y Unión Europea*.

#### UNIVERSIDAD «REY JUAN CARLOS»

El día 11 de octubre se reúne en el Rectorado de la Universidad y la Comisión Mixta acordando proponer la asignatura de libre configuración «El uso de la fuerzas en las relaciones internacionales» de seis créditos y un seminario sobre *Conflictos y estructura militar en la España contemporánea*.

---

NOTA: Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* y *Boletín de Información* del CESEDEN 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.