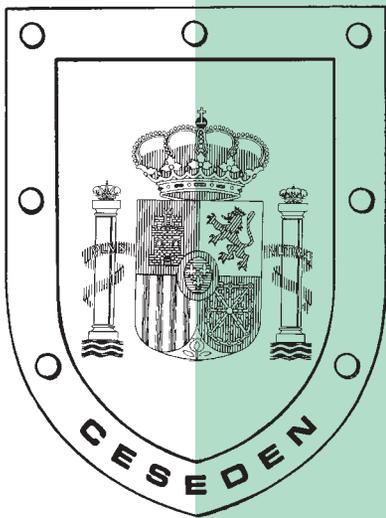


# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 272



año 2001

## COLABORACIONES ESPECIALES

- TEORÍA DE LA DEFENSA  
Eliseo Álvarez-Arenas y Pacheco  
*Almirante.*

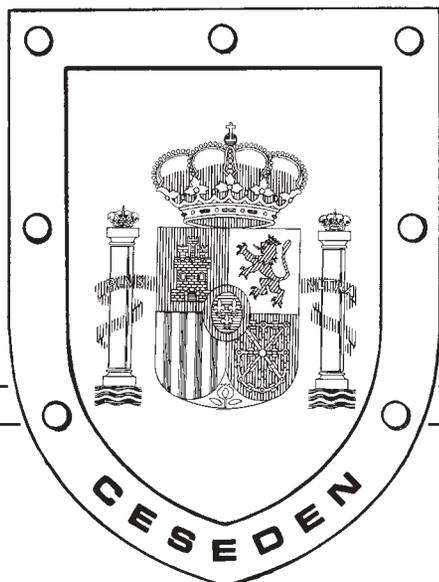
## COLABORACIONES

- ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA EFICACIA DE LAS FUERZAS ARMADAS. SU REESTRUCTURACIÓN ANTE EL NUEVO ESCENARIO  
Eliseo Pérez Gómez  
*Concurrente del II Curso de Estado Mayor de la ESFAS.*
- 2001. ENSAYO SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS  
José María Santé Abal  
*Alumno del VI Máster de Seguridad y Defensa.*
- ORIENTE PRÓXIMO, CENTRO DE GRAVEDAD DEL PROCESO EUROMEDITERRÁNEO  
Juan Manuel Ortí Pérez  
*Profesor del CESEDEN.*
- ALHUCEMAS: 75 AÑOS DESPUÉS, ANÁLISIS DE LA PRIMERA ACCIÓN CONJUNTA DE LAS FUERZAS ARMADAS  
Alfonso Vallés Sales  
*Capitán de corbeta de la Armada.*
- LA EUROPA DE LA DEFENSA, ¿ESTÁ INDEFENSA ANTE LOS NACIONALISMOS INTRACOMUNITARIOS?  
José Luis Hernangómez de Mateo  
*Teniente coronel del Ejército de Tierra.*
- INMIGRACIÓN: DEL RIESGO MILITAR DE LA AMENAZA A LA SEGURIDAD (ESTRUCTURA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD ANTE EL «FENÓMENO MIGRATORIO»)  
Juan-Cruz Alli Turrillas  
*Doctor en Derecho.*

## RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

HEMOS LEÍDO

MINISTERIO DE DEFENSA



# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

## SUMARIO

### Colaboraciones especiales

- Teoría de la defensa..... 7

### Colaboraciones

#### IV. ESTRATEGIA

- Aspectos que inciden en la eficacia de las Fuerzas Armadas. Su reestructuración ante el nuevo escenario..... 17
- 2001. Ensayo sobre las Fuerzas Armadas ..... 29

#### V. OPERACIONES

- Oriente Próximo, centro de gravedad del Proceso Euromediterráneo ..... 43
- Alhucemas: 75 años después, análisis de la primera acción conjunta de las Fuerzas Armadas ..... 65

#### VIII. POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

- La Europa de la defensa, ¿está indefensa ante los nacionalismos intracomunitarios? ..... 97
- Inmigración: del riesgo militar de la amenaza a la seguridad (estructura jurídico-administrativa de la seguridad ante el «fenómeno migratorio») ..... 111

### Reseñas de libros y revistas

#### Hemos leído

#### XI. ACTIVIDADES DEL CENTRO

- Celebración de las VII Jornadas de Historia Militar ..... 165
- Desarrollo de las XII Jornadas CESEDEN-UCM ..... 166
- Clausura de los Seminarios de Investigación 2001..... 167
- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS)..... 168
- Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE)..... 169

*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**

# TEORÍA DE LA DEFENSA

Eliseo Álvarez-Arenas y Pacheco

*Almirante.*

## Consideración preliminar

Acaso parezca pueril a primera vista la sugerencia del título de este ensayo. *Defensa* es *hoy* ya algo tan consabido y usado que no requiere teorización especial, podrá decirse. Sin embargo, ninguna teoría es vana, trátase del objeto de que se trate sobre el que recaiga esta teorización, que al fin y al cabo no es otra cosa que la contemplación inquieta e indagatoria lanzada sobre aquel objeto para llegar a conocerlo en suficiencia al menos, ya que el saber completo y absoluto de algo es quimera inalcanzable. Ha quedado marcado de algún modo el ámbito de esa defensa con la temporalidad del «hoy». *Defensa* «hoy», por tanto. ¿Por qué señalar esa coordenada temporal? ¿Es que no ha habido esa «defensa» y no ha estado siempre encajada en los marcos en los que ahora, hoy, la vemos? Yo diría que no; si acaso, tan sólo relativamente; porque lo que hoy entendemos por «defensa» en el contexto generalmente supuesto al oír o al expresar tal vocablo, ayer no era sino lo sugerido por la palabra «guerra» en su amplia y normal expresión.

Tal ayer, para nosotros y para gran parte de Europa, era, en su concepción más influyente, la época de los Habsburgos españoles. Los Consejos en sí eran anteriores, pero con Felipe II destacó entre todos el Consejo de Estado, que aconsejaba al monarca en cuestiones de alta política del Estado. De este Consejo derivó el Consejo de Guerra cuando lo bélico entraba claramente en juego. El Consejo de Guerra —y no digamos el de Estado— continuó en la Historia con actividad fuerte y fértil. Con el tiempo dejó de ser Consejo, pero siguió el aditivo «guerra» señalando la política nacional en sus formas de política de guerra, Ministerio de la Guerra, ministro de la Guerra, Tribunales de Guerra y otro, cosa que se equiparaba con otras naciones europeas bajo la forma de Department of War. Ministère de la Guerre... La denominación de «Estado» la adoptó asimismo por los europeos y especialmente los recién nacidos Estados Unidos de América, que crearon su State Department, denominación de State que todavía sigue ahí en vigor. Mientras que en Europa se transmutó no hace mucho —casi hoy— en Foreign Affairs, Affaires Étrangères y, naturalmente en España, en Asuntos Exteriores.

El tránsito de guerra a defensa es cosa históricamente muy reciente, ya que se produjo, creo recordar, poco después de terminar la Segunda Guerra Mundial. Procedió el cambio de Estados Unidos. Parece ser que en el año 1949 y por discrepancias en el seno del National Military Establishment estadounidense entre el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, el Congreso transformó el citado Military Establishment en un ejecutivo Department of Defense. Los Servicios —Ejército, Marina y Aire— dejaron de ser Departamentos ejecutivos, y se convirtieron en Departamentos militares dentro del Departamento de Defensa, sin representación en el Gobierno y sin ser miembros estatutarios del National Security

Council. El vocablo «defensa» entró entonces a cobrar vida. Las naciones de Occidente copiaron lo americano añadiéndolo a los sustantivos de «política», «ministerio», «ministro», «escuela», «estado mayor» y otros. Cabe preguntarse si ese cambio de guerra a defensa encierra en sí cierta dosis de fariseísmo, ya que el calificativo de «de defensa» sugiere un deseo de que desaparezca la guerra en cuanto causa que obliga, a las naciones hoy y a los pueblos de la Historia siempre, a aceptar el efecto de armarse para, de un modo u otro, seguir viviendo en este mundo y procurar la subsistencia de Estados y poblaciones. Siempre ha sido ingenuo, cuando menos, y utópico ilusionado el deseo de «acabar con la guerra» y lo seguirá siendo mientras no cambie en mucho de su condición el ser humano que habita el mundo. Porque lo que resulta indiscutible es que la defensa, esta defensa en la que estamos y en la que estaremos ya en lo oficial, no puede ignorar la guerra.

### Razón, idea y maniobra de la defensa

Teoría es intento de conocer, de saber, de desentrañar el ser de algo; es conocimiento especulativo que pretende alcanzar de algún modo la definición de ese algo cuyo ser se busca. La teoría, pues, persigue un *qué*, incógnito al empezar y posiblemente expresivo en el hacer más o menos eficaz del entendimiento activo. Pero, en ocasiones, ese *qué* perseguido —interrogante complejísimo siempre— sugiere otras precedencias semejantes a esa interrogación definitiva, consistentes en otros *ques* con antecedentes, preposicionales que, si se llegan a perfilar con éxito pueden dejar bien claro el *qué* definitivo. Entre estos *ques* primeros están con gran normalidad el *por qué* y luego el *para qué*. En la teoría de la defensa, que arranca ahora, conviene acaso, antes de intentar ver *que* es defensa, empezar preguntándose a uno mismo por qué hay defensa y para qué hay esa defensa cuya teoría se pretende. ¿*Por qué* hay defensa? Tal vez sea más conveniente ahora matizar ese interrogante encauzándolo por la canal de lo obligatorio, ya que el «hay» parece caprichoso de algún modo, y que lo conveniente, por tanto, venga a ser lo que pregunte por la insinuada «necesidad». Así pues, procede interrogar mejor de este modo: ¿Por qué tiene *que haber* defensa?; es decir, mejor: ¿Por qué tiene que haber eso que entendemos por defensa; eso de lo que intentamos averiguar su *qué*? La primera ocurrencia a tal pregunta, hecha aquí y ahora en dos formas complementarias, por así decir, es que hay defensa y tiene que haberla porque, sencillamente, *hay* guerra, guerra ésta que «está ahí», que «es» —sin paliativos, con referencia clara de su ser— y que «está», en la vida del hombre en este mundo, desde que el hombre empezó a ser y la humanidad inició eso que solemos llamar su vivir.

La guerra, pues, condiciona la defensa; la sugiere y, desde luego, —si el hombre actúa con naturalidad— la impone. Claro es que se la impone al hombre genérico, no individual, que se integra, a casi todos sus efectos vitales, en lo que entendemos por nación. La defensa, consecuencia de la guerra y obligación que sobre el hombre recae, aparece ya, desde el principio, como cosa que atañe a lo comunitario humano sustancializado en la nación y, por extensión, en lo que son ampliaciones de ella, es decir, coaliciones, alianzas, civilizaciones y algo más tal vez... Esa *guerra* que impone al hombre la defensa y que le obliga a crearla para que la hay es, sí, la guerra en su acepción normal y popular si cabe, pero no es solamente eso, ya que su esencia tiene mayor profundi-

dad en lo complejo de su ser, y sus raíces llegan a fondos que no se aprecian con facilidad en el primer ver del hombre al enfrentarse con ella. La guerra es algo que es, si es que procede hacer aquí y ahora —yo creo que no— un esbozo principiante de filosofía de la guerra, pero ese «ser» no parece resultar la más acertada forma gramatical para el caso. «Ser» equivale a permanecer, a estar quieto, a simplemente estar. Pero la guerra exige algo distinto, precisamente porque sugiere lo opuesto; por ello convendría predicar de la guerra al modo reflexivo o impersonal, y decir mejor que el que la guerra es, que la guerra se hace, que la guerra se experimenta, que la guerra se vive, que se soporta, que se busca incluso. La guerra *acontece* simplemente, y se acontece por muchos motivos y de varias formas.

El «acontecer» de la guerra que motiva la defensa presenta, como todo acontecer en el mundo, diversas facetas aparentes y a primera vista caracterizadas por cierta dualidad e incluso oposición. Entre éstas se ven en primer plano, o en plano cercano al menos, la de *ofensiva* y *defensiva*. Se habla con frecuencia de guerra «ofensiva» y guerra «defensiva»; no faltan ejemplos en la historia bélica, adjetivados con esas calificaciones que sugieren dualidad que no se resuelve ni se unifica. Tampoco es la guerra en sí sólo *estrategia* o *política*; la disyuntiva tampoco se resuelve con facilidad, porque ambas contribuyen a que la guerra se haga con mayor o menor eficacia en función del valor de cada una. Otra faceta aparente de la guerra es la que surge de otra condición que ésta impone a quienes han de hacerla: la *preparación*. La disyuntiva en este caso es la de la *improvisación*. ¿Se prepara la guerra o se improvisa? Esta última dualidad referida a la guerra es acaso la que, por su entidad, viene a ser la más afecta con dirección clara a lo que hoy estamos entendiendo por defensa. El par preparación —improvisación está en el origen; es el origen de eso que justifica y explica el «por qué hay defensa». La realidad es que sólo el primer hacer del par responde con verosimilitud a la razón causal de la defensa, ya que hay defensa porque la guerra es, y como todo «tener que ser», hoy como mañana, requiere ser «preparado». En último extremo y con expresión vulgar si se quiere, la defensa no es en el fondo sino la preparación de la guerra. La Defensa Nacional no es en suma sino la acción y el esfuerzo de varias componentes de espíritu y materia —de materia y espíritu en su aparecer normal, ya que lo primero de la impresión siempre de privar sobre lo segundo— que toda nación, coalición o civilización incluso, por exagerado que parezca, ha de llevar a cabo por el hecho de que la guerra, en potencia o en acto, sigue estando en este mundo. En resumen: hay defensa porque hay guerra. Todo «haber» sugiere un objetivo, un para implicante de su finalidad. Así pues: ¿para qué hay defensa?

La respuesta al *para qué* hay defensa se antoja obvia y hasta pueril, porque si la guerra es lo que hace ser a la defensa —lo que hace que la haya—, la defensa está pues para ganarla; la defensa se estructura para ganar la guerra. Sin embargo, el «para qué» de la defensa no es en el fondo tan sencillo, tan claro y tan unívoco, ya que —en teoría, desde luego, y en la práctica también, en especial en estos relativamente últimos tiempos de la Historia— sirve o puede servir la defensa, ya dispuesta convenientemente, para que no haya guerra, para que la guerra que la motiva no «llegue a ser». No hace mucho tiempo que a eso se le llama disuasión. De cualquier manera, si esa disuasión consigue que la guerra no llegue a ser, la defensa producida por ella ha «ganado» la guerra en potencia que no ha llegado al acto. «Ganar la guerra» para lo que la defensa está y por lo que nace,

exige colateralmente un cómo justificativo, «cómo» ese que —también con obviedad y puerilidad aparentes— no es otro que el que lleva a la consecución de *fuerza* de toda clase, pero que, en lo aparental y eminentemente práctico, es la fuerza armada, el conjunto de potencia material que componen los ejércitos. Las marinas de guerra y las fuerzas aéreas, en cada momento histórico y cada uno de esos tres definidos y diferenciados componentes, provistos de las armas que de la técnica bélica ofrezca con sus adelantos y logros. Ese justificativo «como ganar la guerra» mediante la fuerza armada, implica naturalmente el estudio de la utilización de esa fuerza, investigación esa —el «estudio»— que decanta en la síntesis que compone el tríptico de estrategia, táctica y logística en su resumen ya clásico, pero también ese «cómo» obliga a entrar en el juego amplio de la defensa al decisivo factor nacional que supone el concepto amplio de actividad nacional que comprende el vocablo «política». Por lo pronto, la política viene en el fondo a ser último factor decisorio en la creación material de la fuerza, de la fuerza armada, porque desde el momento inicial de empezar a ser una nación, y a lo largo de su historia, la política —tanto la nacional como la de internaciones— viene a ser la productora de lo material necesario —economía, industria, poder en general— para conseguir una defensa eficaz. La política de defensa es hoy y ha sido siempre —aunque con otro nombre ayer— uno de los primeros vectores de la gran resultante que es la política nacional. Diríase que esta última es la composición de las políticas económica, bélica e internacional que animan y dinamizan la vida de toda nación. La defensa, en realidad, es parte de la política nacional, es algo de la nación y, sobre todo tal vez, algo de los nacionales que componen con su impulso vital esa nación. La defensa no es cosa aislada en sí, porque es cosa de la política y de quienes la hacen. Por eso es por lo que la defensa tiene —y presenta a quienes quieran comprenderla— aspectos clamantes de la atención de muchos, de todos los que, de un modo u otro, sienten la vida nacional.

Pero acaso convenga ahora mirar atrás, a lo que se ha comentado con la prisa natural del caso, para encontrar paralelos convenientes a los principales aspectos diferenciales que lo que se está considerando como defensa presenta a primera vista. Por lo pronto, defensa es un *hacer*. Todo «hacer» humano tiene teóricamente una razón que desde el principio lo provoca; una *idea*, después, que resulta ser «movimiento» surgido de esa razón, consecuente natural de ella, y que tiende a sacar el máximo y mejor provecho del «hacer» en marcha que todavía no ha llegado a ser con efectividad práctica; una *maniobra*, al fin, que, como resultado de la idea impulsante, logre con el mejor de los éxitos el «hacer» definitivo. Pues bien: la defensa, en cuanto *hacer*, obedece a una *razón*, se activa con una *idea* y se materializa o completa con el resultado que se desprenda de la *maniobra* final. Recordando lo anterior de la teoría esbozada aquí, podría decirse que la «razón» de la defensa brota de la respuesta dada al interrogante de «por qué» hay defensa. En tal respuesta —la de que porque hay guerra— reside la justificación de la defensa, el núcleo vivo de su *razón*, de lo que podría definirse como «razón defensiva». La «idea», el efecto de la acción impulsiva de la razón, se corresponde con el ya visto «para qué» hay defensa —para ganar la guerra—, movimiento ese que persigue el saber «cómo» materializar la idea desarrollada logrando la mejor efectividad de la defensa en sí, es decir, consiguiendo fuerza, razón —idea— maniobra: línea que acaba en defensa tras su normal desarrollo. Guerra, victoria y fuerza forman los tres estadios que fundamentan la defensa. Mirando a la guerra, a ésta, bien en potencia o en acto, se encuentra la *razón* de la defensa, mirar

aquel que, cuanto más profundo e inteligente sea, mejor fundamento ha de proporcionar como apoyo de la *idea* que al dinamizarse ha de crear la fuerza con la que va a ser posible y probablemente eficaz la *maniobra*. Esta «maniobra», como toda acción de ese orden, no es sino «moverse inteligentemente para crear una situación favorable». La «maniobra» de la defensa persigue una fuerza adecuada para que ésta logre esa favorabilidad en la situación. Tal maniobrar exige la participación convencida de varios componentes. Primero, —acaso en lo material— economía, dinero, presupuestos; después —o tal vez antes, ya que esto de ahora promociona lo anterior— conocimiento claro de lo que *la* defensa para cada uno es y de lo que ella exige; por último, convicción decidida y clara de lo que esa defensa es y significa para quienes hayan de *hacerla* y de llevarla a cabo. Defensa es muchas cosas; es todo lo desprendido hasta aquí del pensamiento teórico a ella dedicado —material, nacional, del espíritu de quienes la busquen y la deseen—, pero también es algo más, algo que necesita y requiere el fundamento —espiritual en todo o en casi todo— de esa entidad humana y nacional para la que la defensa está y que de la defensa depende en mucho: la conciencia nacional.

### Conciencia de la defensa

En síntesis tal vez exagerada, *defensa* ha llegado en este raudo esbozo de teoría a consistir en un ser y en un hacer provocados por la guerra y con peculiaridades derivadas de ella, en cuanto razón última de todo, «ser» y «hacer» esos que corresponden naturalmente al hombre que pretende su propia defensa y lógicamente a la nación que oficial y materialmente la piensa, la prepara y la ejecuta cuando el caso llega. Siendo la defensa —en el fondo y en el exterior al tiempo— un *ser* y un *hacer*, consiste propiamente en una «realidad» que, como todo ser, «viviente» de algún modo entre vivientes semejantes, es —la defensa— «ella y su circunstancia» —para llegar a un paralelo con la clásica definición orteguiana—, y es defensa que hace por sí misma y en mucho también por esa «circunstancia» que en la práctica nacional la ha hecho. Esta *circunstancia* de la defensa, como toda circunstancia de cualquier «yo», no es otra cosa sino lo que, metafóricamente, la «envuelve» en su realidad existencial, y que la comprende, real e idealmente, por *hacerla* y por ser en cuanto de «hacer» y de «ser» tiene en sí la defensa. Porque, ya se ha visto, la defensa es en toda su generalidad y amplitud, un *efecto* y resultado del pulsar peculiar de la *nación* —efecto nacional, por tanto— ante la realidad inmovible que es la guerra, realidad ésta que lejana aún, cercana ya en su probabilidad, o de hecho tangible con su estruendo alarmante, afecta siempre a la nación, a su vida y a la de sus hombres nacionales. Por eso, y dicho de otro modo, la defensa viene a resultar efecto del *sentir* nacional que, convertido en acto material y espiritual, tiende a *comprender* primero su defensa y a *desearla* luego. Tal «sentir» nacional es lo que se entiende por *conciencia*, conciencia aquí, en este marco, de lo que defensa *es*, y por convicción decidida de que lo nacional sentido ha de tender a hacer aquello para lo que esa defensa ha sido concebida. De todo eso se desprende, con algo de mejor definición, que la «circunstancia» de la defensa, con la que la propia defensa *tiene que ser* y en la que ha de vivir para ser verdaderamente válida y eficaz, es al fin y al cabo, práctica y con definición clara e indiscutible, lo que entendemos por *pueblo*, la concreción viva y humana de lo que expresa el término *nación*.

El pueblo tiene que saber de defensa; tiene que sentir con ansia de conocimiento lo que la defensa es en sí y para él. Ha de llegar a saber que la defensa no es tan sólo la fuerza material que la constituye, ni la política que la concibe en el principio y la crea en lo material y en lo animado, ni las alianzas y la diplomacia que la apuntalan y la vigorizan en parte, sino que es algo en sí que atañe al pueblo nacional porque es cosa necesaria para el Estado y para la nación, ya que ambas cosas son del pueblo. El pueblo, en efecto, tiene que saber de defensa: lo que la defensa es; porque se estructura; para lo que sirve; lo que cuesta; lo que vale. Tiene el pueblo que saber mediante el natural aprendizaje. Pero ¿quién ha de enseñarle eso? ¿Quién es su maestro? El vocablo que mejor expresa probablemente tal magisterio es el de *política*, la política nacional de cada instante, apoyada, claro es, en el soporte constante de la Historia, de la historia nacional en el centro de la historia «circunstancial» que envuelve la propia. La política tiene que enseñar para que el pueblo sepa, para que llegue a saber en cada momento de su vida lo que la defensa es —su defensa— en el marco amplio de su ser y de su vivir nacional. La política ha de enseñar todo eso —el político ha de hacerlo, para hablar con mejor concreción—, y ha de hacerlo para *concienciar* a ese «pueblo» que de ella y de él depende en tanto. El político tiene, en efecto, que «concienciar» al pueblo, hacerle que tome conciencia clara y segura de su ser, de su pasado, de su momento vital y, sobre todo acaso, de su futuro, ha de animarle, con convicción racional e ilusionada, a que —con cierta fuerza en su acción— responda el pueblo a su impulso de concienciación con respuesta lógica y armónica con su ser y con su historia. El pueblo debe responder —si está bien enseñado por el político— con la natural comprensión y con fuertes ánimos, ayudantes a su vez, que justifiquen la racionalidad del esfuerzo político encaminado a decir al pueblo con expresión certera y clara lo que la defensa —su defensa— es para él y para su nación.

Todo este esfuerzo del político hacia el pueblo y de éste hacia su propio vivir en el marco de la defensa, no es en el fondo sino la materialización de una importante componente de la decisiva resultante de lo que se entiende por *conciencia nacional*. Lo que la defensa es; lo que la defensa llegue a ser y sea en la práctica materialidad del hacer de una nación, es efecto del signo de esa conciencia nacional referida a lo bélico y a lo defensivo, conciencia nacional que, en mucho, viene a ser deducción o consecuencia de la *mentalidad* de los nacionales referida a la *condición* física de su propia nación. La «condición» de lo geográfico —naciones, alianzas, coaliciones— se resume en sus dos clásicos caracteres de «continental» o «marítima», con la participación destacada proporcionalmente de uno u otro según los casos. La defensa natural ha de estar estructurada en función de las características de la condición de lo que hay que «defender». La «mentalidad» de los nacionales ha de acordarse con la «condición» de su país, ya que, si falta el acuerdo, el hacer en la Historia —en la política en cada instante histórico— resulta defectuoso por la equivocación errónea que lo trae a la práctica. La defensa, al fin, acaba en lo anómalo.

En suma: la defensa es resultado de la conjugación ingeniosa e inteligente de la política de un pueblo y de la conciencia nacional de sus nacionales. La de una nación será tanto más eficaz y próspera cuanto más valor y acierto se registre en su política y cuanto más clara y hundida en la Historia haya estado y esté la conciencia nacional que la piense y la decida.

# **COLABORACIONES**

# ESTRATEGIA

# ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA EFICACIA DE LAS FUERZAS ARMADAS. SU REESTRUCTURACIÓN ANTE EL NUEVO ESCENARIO

Eliseo Pérez Gómez

*Comandante del Ejército del Aire.*

*Concurrente del II Curso Estado Mayor de la ESFAS.*

## Introducción

El choque, anunciado por Mackinder, entre las talasocracias periféricas, basadas en el tráfico marítimo y las epirocracias euroasiáticas o civilizaciones continentales, lejos de desarrollarse según su vaticinio, dio la razón al almirante Mahan, quien había argumentado el triunfo de los postulados talasocráticos, basados en la libertad del comercio internacional, facilitada por la Marina mercante. Ésta sería la fuente y la base de la prosperidad y el poderío de una nación. Así la economía sería, una vez más, el principal instrumento de la política de defensa, y la Historia demostraría que la eficiencia y el desarrollo económicos conseguirían lo que la escalada armamentística no había conseguido durante los 40 años de guerra fría. No fue la amenaza nuclear sino el desafiante programa de «guerra de las galaxias» del presidente Reagan, el que propició el desmoronamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Basov, interpelado sobre el asunto por Chernenko (Premio Nobel de Física ruso), declaró que, si bien se conocía técnica y científicamente cómo contrarrestar el programa de Reagan, ello supondría la ruina de la URSS, desde el punto de vista económico. Pronto Gorbachov comprendió la situación e inició las reformas políticas y económicas para evitar el colapso y con ello, la desmembración de la URSS.

En un concepto genérico de seguridad global, su dimensión económica (relacionada con la cooperación al desarrollo, la reducción de desigualdades y, en definitiva, con la capacidad de acceder a los recursos y mercados para proporcionar bienestar social, infraestructuras, capacidad industrial y tecnológica, y en definitiva poder del Estado) es fundamental. Con una economía fuerte, un Estado puede hacer frente a otras amenazas derivadas de ese carácter multidimensional de la seguridad debido a su mayor disponibilidad presupuestaria: puede dar estabilidad política, social, medioambiental, lógicamente económica y también potencial militar.

Y siendo conscientes de que no sólo los gastos militares proporcionan seguridad, al menos, sí son utilizados genéricamente como una medida de ésta. Sin embargo, no siempre existe una correlación entre los gastos públicos asignados a la defensa y el producto resultante que es la seguridad. Y esto es así porque el coste siempre va unido a la eficacia o la eficiencia que, a su vez depende de otras variables como la capacidad tecnológica o de innovación de su industria de defensa, el modelo de reclutamiento, la

composición del presupuesto asignado (personal-material), la capacidad logística, la estructura organizativa, la priorización selectiva del armamento conforme al escenario creado, la supresión de duplicidades, el agrupamiento de servicios comunes, la potenciación de la acción conjunta, etc.

De esta forma, este trabajo estudiará algunos aspectos, extraídos mayoritariamente de las tres últimas Directivas de Defensa Nacional (DDN), para potenciar la eficacia y modernización de unas Fuerzas Armadas (que afronten los retos del siglo XXI, en un contexto de limitación presupuestaria).

## **Reducción del gasto militar tras la guerra fría**

Desaparecida la inseguridad y la tensión que habían amenazado el mundo como consecuencia de la existencia de los dos bloques, se produce un descenso drástico del gasto en defensa que comienza en la segunda mitad de la década de los ochenta y que llega hasta nuestros días. Este descenso, que podemos interpretarlo como una tendencia al desarme o como un aumento de la eficiencia de las Fuerzas Armadas, obedece al final de la guerra fría y a la aplicación de políticas presupuestarias restrictivas.

España, tras realizar un gran esfuerzo en gastos militares en la década de los años cuarenta y principios de los cincuenta, redujo progresivamente su asignación a la defensa hasta mantener un gasto que apenas superaba el 3% del conjunto del gasto público, en la década de los años noventa. La razón hay que buscarla, igualmente, en un cambio del escenario geoestratégico y en la adopción de una nueva organización política y el desarrollo del «Estado del bienestar», que han obligado a desviar parte de gastos militares a otros capítulos. También, nuestras aspiraciones a integrar el grupo duro de países del euro han contribuido a una austeridad presupuestaria, que se ha reflejado en el gasto de defensa.

En este contexto económico han surgido las tres últimas DDN (1/92, 1/96 y 1/00), que pese a ser formuladas por gobiernos de diferente tendencia ideológica, mantienen una línea continuista en el establecimiento de los principales objetivos a conseguir:

- Consolidación de la presencia española en organizaciones internacionales de seguridad y defensa.
- Mejora de la eficacia de las Fuerzas Armadas mediante programas de modernización y profesionalización.
- Fomento de una «cultura de defensa» en la sociedad y el respaldo de ésta a la política de defensa del Gobierno.

Centrándonos en el segundo objetivo, éste es no sólo deseable sino también exigible en un momento histórico como el actual en el que deben ser conjugadas políticas presupuestarias restrictivas, para la consecución del «déficit cero» con un mayor esfuerzo militar, consecuencia de nuestros compromisos internacionales, derivados de nuestra participación en un marco de «seguridad compartida y defensa colectiva».

La consecución de la eficiencia deseada, pasa antes por modernizar el armamento, la organización, las estructuras, etc., y profesionalizar el personal para hacerlos intero-

perables con nuestros aliados; esto, por el contrario, exige mayores dotaciones presupuestarias que chocan con las exigencias de la política económica del Gobierno. Otras veces, sin embargo, su consecución sólo será cuestión de potenciar políticas de racionalización y optimización de recursos, como algunas de las aludidas en la Introducción.

Por tanto, para adecuarse a los nuevos presupuestos (el International Institute for Strategic Studies estimaba un descenso del gasto militar mundial de un 40% desde los años 1987 a 1996) y a los desafíos surgidos del nuevo planteamiento estratégico, las Fuerzas Armadas tienen que reestructurarse y cambiar como así lo ha hecho la industria militar, que ha reducido sus plantillas casi a la mitad y ha acometido un intenso proceso de fusiones, muy en consonancia con el sector civil. Y este cambio de las Fuerzas Armadas no sólo es exigido por el nuevo escenario sino que también es demandado por una población convencida de que la paz no puede conseguirse sin contar con ejércitos profesionales y eficaces, con industrias militares consolidadas y con organizaciones internacionales de seguridad y defensa que disuadan: si quieres la paz, prepara la guerra.

Siguiendo un símil económico, donde la eficiencia va unida a la maximización de productividad con una minimización de costes, su traducción a los ejércitos sería proporcionar la mayor capacidad de respuesta o seguridad a la sociedad a la que sirven con el presupuesto asignado.

### **Potenciación de la industria nacional de defensa**

«El valor personal, el patriotismo, la habilidad estratégica, la oportunidad táctica siempre tendrán parte muy principal; pero mucho se expone a ser sojuzgado un país sin floreciente industria o en el que ésta no viva apercebida y en constante alerta y ejercicio, para utilizar y perfeccionar los últimos adelantos» José Almirante Torroella (1).

Este punto no pasó desapercibido a la DDN 1/92, que en su directriz sexta de «Desarrollo de la política de defensa» establece:

«Fomentar el desarrollo selectivo de la industria y la tecnología españolas de interés para la defensa y participar, cuando se considere apropiado en programas de cooperación internacional que permitan el equipamiento adecuado de las Fuerzas Armadas.»

Si bien Fuerzas Armadas e industria de la defensa son dos entidades diferentes e independientes, sin embargo, su conexión en la DDN aludida y razones de carácter estratégico, aconsejan considerar el desarrollo de la industria nacional de defensa como potenciadora de la eficacia de las Fuerzas Armadas.

Atendiendo al propósito del tema y partiendo de una definición restrictiva de la industria de la defensa, ésta será aquella industria que proporciona sistemas y equipos usados

---

(1) ALMIRANTE TORROELLA, J.: *Diccionario Militar*. 1869.

para fines bélicos, excluyendo aquellos otros sectores que, si bien generan bienes y servicios para las Fuerzas Armadas, no son exclusivos de éstas (alimentación, vestuario, combustible, etc.).

La industria militar española se caracterizó hasta la década de los años ochenta, por su pequeña dimensión, su alta dependencia tecnológica del extranjero, una especialización poco sofisticada, basada en armamento ligero y un escaso esfuerzo en Investigación y Desarrollo (I+D). A partir de la mitad de los ochenta y como consecuencia de la Ley de Dotaciones Presupuestarias para la Inversión y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas (1982) y de los programas de compensaciones, la industria aumentó sus dimensiones, diversificó su producción e incorporó nuevas y avanzadas tecnologías (2).

Las razones motivadoras de que los gobiernos apliquen políticas para fomentar la industria nacional de defensa hay que buscarlas en:

- Su carácter estratégico, dado que garantizan la seguridad e independencia nacionales frente al exterior. Disponer de tecnología propia en un campo tan complejo, proporciona una superioridad cualitativa del armamento que hoy día es como decir superioridad militar y por tanto capacidad de disuasión.
- Motivaciones económicas. Siempre los grandes desarrollos innovadores en el campo de la defensa proporcionaron ventajosos retornos al sector civil. El fomento de la actividad industrial, la creación de empleo, el desarrollo regional o la competitividad no son tampoco ajenos a los gobiernos. Por otra parte, antes del actual proceso privatizador, la industria de la defensa era de propiedad pública, por lo que para fomentar aquella era necesario la existencia de adquisiciones previas por parte de las Fuerzas Armadas nacionales para favorecer posteriores exportaciones.
- Influencia internacional. Dado que el desarrollo de ciertos sistemas de armas, altamente sofisticados, sólo está al alcance de un «exclusivo club de Estados», su exportación se convierte, no sólo en una fuente de rentabilidad económica sino también en un instrumento de proyección política sobre los países receptores y de subordinación de éstos respecto a los productores.

Hoy, sin embargo, dadas las políticas privatizadoras ya enunciadas y el proceso de unificación política europeo, con una todavía incipiente política de defensa común, es imprescindible enmarcar la industria de defensa española dentro de la europea. Razones de supervivencia en un mercado globalizado como el actual y de interoperabilidad de nuestros sistemas de armas con los de nuestros aliados (por razones operativas y logísticas) aconsejan este aserto. Así, en este sentido, se han realizado importantes avances en los últimos años, como la creación de EADS, con la fusión de nuestra CASA con la alemana DASA y las francesas MATRA y Aerospatiale. También, es de destacar la participación de algunas de nuestras empresas en los proyectos estrella de la industria militar europea (EF-2000 y A-400N). Además así es visto desde el ámbito comunitario, donde en el Consejo Europeo de Helsinki (1999) se reconoció la necesidad de basar la fuerza militar en la capacidad industrial, luchando por conseguir una verdadera industria europea de defen-

---

(2) BARDAJÍ, R.: «De la industria de armas a una nueva industria de la defensa. (Algunas reflexiones sobre el caso español)», *Economistas* número 22. 1986.

sa ya que la actual situación es insostenible, caracterizada por la ineficiencia de la industria de defensa europea frente a la americana debido a la gran cantidad de proyectos rivales y a la existencia de múltiples cadenas de producción muy pequeñas.

## **Profesionalización de las Fuerzas Armadas**

La reducción de presupuestos y el nuevo escenario estratégico surgido tras el final de la guerra fría, junto con el generalizado rechazo de las sociedades europeas al servicio militar obligatorio y una evolución demográfica a la baja del número de jóvenes en edad de prestación del servicio militar, están obligando a los gobiernos a una reestructuración de sus Fuerzas Armadas, tanto del modelo como del número de efectivos. Esto nos hace asistir a un proceso generalizado de reducción y profesionalización de los ejércitos para hacerlos más operativos, eficaces, móviles y técnicamente, mejor dotados. El objetivo, ya no es parar las divisiones acorazadas soviéticas en el Oder sino sofocar conflictos limitados de escala regional o participar en tareas de ayuda humanitaria u operaciones de gestión de crisis o de prevención de conflictos.

En España, sus Fuerzas Armadas han seguido un proceso parejo durante la última década, desde esa declaración de intenciones de la DDN 1/92, donde se propone:

«... Alcanzar a medio plazo unas Fuerzas Armadas cualitativamente equiparables a las de nuestros aliados y cuantitativamente proporcionadas a nuestras disponibilidades demográficas y económicas... con una tasa de profesionalización situada en torno al 50%». También, en este sentido, la DDN 1/96 establece en su Preámbulo como las Fuerzas Armadas «... habrán de compensar su menor dimensión con una mejor preparación y una mayor operatividad...» En sus directrices para el desarrollo de la política de defensa, se propone que «se desarrollará un programa específico de profesionalización gradual de los efectivos de tropa y marinería y otro paralelo para la reducción de los efectivos de reemplazo...». Y ya cuando la profesionalización de las Fuerzas Armadas españolas es casi una realidad, la DDN 1/00 establece en sus líneas básicas «culminar la implantación y consolidar el modelo de Fuerzas Armadas profesionales, con especial atención a la formación y a la enseñanza...»

Si tuviéramos que resumir en una frase el nuevo modelo de Fuerzas Armadas del siglo XXI, sería «menos pero mejores y más eficaces» para afrontar los nuevos retos. Ello exigirá una mayor formación y especialización de los efectivos en un escenario cada vez más complejo, donde la revolución tecnológica experimentada durante los últimos años:

«... ha introducido importantes cambios en la forma de resolver las situaciones de crisis» (Ley 17/99).

Para ello, dicha Ley regula, entre otras cosas, el Nuevo Régimen del Personal Militar Profesional, determinando el número de efectivos, sus sistemas de acceso, de enseñanza, etc.

Entendido que la plena profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas es ya casi una realidad, su completo desarrollo no está exento de problemas desde el punto de vista de la eficacia, teniendo en cuenta las dotaciones presupuestarias actuales y los pro-

gramas estrella en los que el Ministerio de Defensa está empeñado (avión de combate EF-2000, fragatas F-100 y carros de combate *Leopard 2E*). Si como consecuencia de la implantación del modelo profesional, las asignaciones destinadas a gastos de personal aumentan y el presupuesto de Defensa no varía, quiere decir que los gastos de adquisición y sostenimiento del material se reducirán en la misma proporción. Si en la coyuntura actual esto no es posible debido a los compromisos contraídos de financiación de los programas antes aludidos implica que, o aumenta el presupuesto destinado a Defensa acorde con nuestro potencial económico e intereses geopolíticos, o se reduce el número de efectivos hasta un número que permita su financiación con el presupuesto actual (no se ignoran las posibles fuentes de financiación en estudio, entre ellas la de enajenación del patrimonio inmobiliario del Ministerio, pero el problema de la financiación de nuevos programas seguirá latente en el futuro y ya no habrá más patrimonio que enajenar). Lo que no sería admisible sería renunciar a sistemas y equipos modernos y tecnológicamente sofisticados, con un ejército profesional pues es la complejidad de dicho material una de las razones que justifica la profesionalización de las Fuerzas Armadas. Un ejército profesional es menos eficaz si no dispone del armamento adecuado (3).

### **Modernización del armamento y de sus programas de obtención y mantenimiento**

La modernización de los sistemas de armas de nuestras Fuerzas Armadas ha sido y es también una constante en las DDN, ya aludidas:

«Establecer una normativa para programar la obtención de armamentos, compatible con la de nuestros aliados, que permita optimizar las inversiones y programar las adquisiciones...» (1/92).

«Se revisarán los programas de obtención y modernización de los sistemas de armas en función de las necesidades operativas, y se establecerá el orden por el que deba acometerse cada uno de ellos» (1/96).

«Desarrollar los programas de modernización en curso y programar, desde una visión conjunta y de acuerdo con los criterios de prioridad que se señalen, las nuevas adquisiciones de equipos y sistemas de armas, interoperables entre los Ejércitos y con los de nuestros socios y aliados» (1/00).

Dos ideas principales resaltan en las DDN de cómo ha de realizarse esa modernización, para actuar con criterios de eficiencia:

- Los nuevos armamentos han de ser compatibles e interoperables con los de los otros ejércitos nacionales y con los de nuestros aliados. Esto se justifica por razones operativas y logísticas. El disponer de sistemas comunes favorece los intercambios y las operaciones combinadas (cada vez más demandadas, por nuestra incorporación en organizaciones internacionales de seguridad y defensa) y optimiza recursos de abastecimiento y mantenimiento.

---

(3) CONDE FERNÁNDEZ-OLIVA, E., general: «Profesionalización de las Fuerzas Armadas», *Economistas* número 85.

- Se aplicarán criterios selectivos de prioridad en la adquisición de nuevos sistemas. Lógicamente esto habrá de hacerse (desde una perspectiva conjunta) teniendo en cuenta el nuevo escenario y soslayando los intereses específicos de cada ejército a favor de intereses nacionales superiores. De esta forma, no es extraño observar en el ámbito europeo una potenciación de los sistemas aeronáuticos, aeroespaciales de reconocimiento, electrónicos y de comunicaciones.

Por otra parte, el armamento a adquirir debe reunir las siguientes características para alcanzar la máxima eficacia:

- Superioridad tecnológica, en aras de conseguir un mayor rendimiento de los equipos y una mayor eficacia de los ejércitos, máxime si éstos son profesionales. Al igual que en el caso del personal, es preferible contar con pocos sistemas pero tecnológicamente sofisticados, que con muchos y obsoletos.
- Fomento de la industria nacional. Ya se esbozaron algunas razones anteriormente.
- Búsqueda de la racionalización y optimización de los recursos disponibles, buscando un punto de equilibrio entre inversión y sostenimiento (DDN 1/96) para mantener la capacidad de combate actual y potenciando la adecuación de la estructura logística según criterios de interoperabilidad de sistemas, métodos y procedimientos, eliminando duplicidades y agrupando servicios comunes (DDN 1/92 y 1/96).
- En línea con el punto anterior, potenciación de la venta de armamento retirado del servicio para nutrir los ejércitos de países en desarrollo y el progreso de programas de modernización de sistemas ya obsoletos.
- Y aplicación de reformas en los ámbitos de gestión y contratación que permitan su optimización (DDN 1/00). A este respecto, existe una preocupación por la reducción de los costes de aprovisionamiento (ante su crecimiento permanente) y mantener, a la vez, las mismas prestaciones. Así, se están desarrollando reformas (especialmente en el Reino Unido y en Estados Unidos) de los estándares militares y de la política de compras de defensa. Frente al modelo tradicional de aprovisionamiento militar, más preocupado por el rendimiento y las prestaciones de los sistemas adquiridos que por sus costes, la tendencia actual camina hacia el control de costes, generados en un mercado altamente restringido. Estas reformas tratan de aplicar a la industria militar los requerimientos y especificaciones civiles (más sensibles a los costes) así como los mismos procesos administrativos, de desarrollo y producción que en el resto de la economía (4).

Respecto al binomio personal-material, una moderna asignación de recursos recomienda, al menos, una paridad entre ambos porcentajes del presupuesto, siendo deseable, desde el punto de vista de la eficiencia, que los gastos destinados a la adquisición y sostenimiento de equipos y sistemas sean superiores a los de personal. La modernización de las Fuerzas Armadas debe pasar, no sólo por la profesionalización de sus efectivos sino también por una mejora del material empleado.

Por otro lado, todo este anhelo modernizador puede quedar en «papel mojado» si las medidas tomadas no van acompañadas de un incremento del gasto público destinado

---

(4) MOLAS GALLART, J.: «Los estándares y la reforma de la política de compras de defensa (\*)», *Economistas* número 85. 2000.

a defensa. Mal se compagina un aumento de las misiones encomendadas a nuestras Fuerzas Armadas derivadas, no sólo:

«... de las tradicionales misiones de disuasión y, en su caso, de defensa del territorio nacional... sino de su valor como instrumento de la acción exterior del Estado, de nuestra presencia en Europa y de cumplimiento de nuestros compromisos mediterráneo y atlántico» (DDN 1/00).

Con ser uno de los países de la Unión Europea con menor gasto militar, en términos comparativos.

### **Simplificación organizativa**

Desde el punto de vista organizativo, era necesario racionalizar la organización y estructura de las Fuerzas Armadas para optimizar recursos. Ahí están el Plan Norte, el desarrollo de la estructura básica de los Ejércitos (Real Decreto 1.207/1989), el del Ejército del Aire (Orden Ministerial 192/1996 que modifica la Orden Ministerial 23/1991), la constitución de la estructura de mandos operativos de las Fuerzas Armadas (Real Decreto 1.250/1997). Sin embargo, el gran esfuerzo de reducción de efectivos, realizado durante los últimos años, (se ha pasado de 373.000 en 1984 a una provisión estimada entre 150.000 y 168.000, incluyendo cuadros de mando, para los próximos años) puede amenazar la operatividad de las Fuerzas Armadas, si éstas, además de cumplimentar las tradicionales misiones encomendadas, tienen que desarrollar otras nuevas como consecuencia de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea Occidental (UEO) y el futuro marco de seguridad y defensa europea.

Todo ello obliga a que continúen las reformas estructurales emprendidas, en el sentido de simplificar la organización y hacerla más ágil y flexible para:

«Dar una rápida y eficaz respuesta ante situaciones de crisis y la creciente participación nacional en las organizaciones de seguridad colectiva» (Real Decreto 1.250/1997). En este sentido, la DDN 1/92 formuló «Establecer la estructura y despliegue de nuestros Ejércitos de manera que se garantice eficazmente el empleo de los recursos asignados en las misiones que el Gobierno les encomiende...» y «Estructurar la defensa militar en una fuerza permanente, establecida en tiempo de paz, y una reserva movilizable...». También la DDN 1/00, en sus líneas básicas de política de defensa establece, como necesario «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.»

En este sentido van encaminados los estudios para la eliminación de la actual estructura de mandos territoriales y la creación de una organización basada en dos mandos; uno territorial, de naturaleza orgánico-administrativa, encargado de la preparación, administración y apoyo de las unidades encuadradas y otro operativo para el planeamiento, conducción y ejecución de las operaciones y el desarrollo de los ejercicios, que sean de su responsabilidad. De esta forma, se podría contar con el personal destinado en los

cuarteles generales de los antiguos mandos territoriales para las nuevas misiones y así optimizar los recursos e instalaciones «sobrantes». También aquí cabe la reordenación e incluso el cierre de aquellas unidades que no se consideren necesarias, según el nuevo planteamiento estratégico. «Eliminar duplicidades y agrupar servicios comunes» debe ser el objetivo prioritario para conseguir un esquema organizativo más eficiente, por encima de intereses partidistas y romanticismos anacrónicos.

### Potenciación de la acción conjunta

También las DDN tratan la acción conjunta como un instrumento necesario para mejorar la eficacia de las Fuerzas Armadas. Así la DDN 1/96 propugnaba:

«Se potenciarán los sistemas conjuntos, en particular la capacidad de vigilancia estratégica, los sistemas de comunicaciones y la logística de transporte». Igualmente la DDN 1/00 establece «intensificar la acción conjunta como principio básico de actuación de las Fuerzas Armadas, integrando las capacidades específicas de los Ejércitos y de la Armada de la manera más eficiente posible.»

La DDN 1/96 parece mantener una concepción economicista, más preocupada por la racionalización y/o reducción presupuestaria que por los requisitos estratégicos que son los que deben determinar la estructura de la fuerza y la adquisición de material. Habría que matizar también qué se entiende por «sistemas conjuntos». Parece que se trata del armamento y los equipos pertenecientes a un «cuarto ejército», cuando en realidad son sistemas específicos, gestionados de una forma cooperativa para conseguir mayor eficacia. Por referirnos a alguno de los ejemplos aludidos, las plataformas aéreas de inteligencia son medios aéreos, operados y mantenidos por personal del Ejército del Aire, por más que el resultado de su trabajo sea explotado conjuntamente o que la financiación para su adquisición sea ajena al Ejército del Aire. Los *Hércules* que transportan personal del Ejército de Tierra a los Balcanes son medios aéreos, independientemente de que el servicio realizado sea en apoyo de aquél. Lo que sí se podría estudiar en este apartado, atendiendo a criterios de ahorro y racionalidad económica y a requisitos surgidos del actual escenario estratégico es, si la distribución actual del gasto militar entre los diferentes Ejércitos es la más eficiente y, si se aplican criterios selectivos para adquirir nuevos sistemas, desde una perspectiva conjunta y eficiente.

Por otra parte, la DDN 1/00, partiendo de una visión más operativa, concibe «lo conjunto» como integración en el sentido de:

«... mejorar los procedimientos para combinar las capacidades únicas y propias de cada Ejército al objeto de aumentar la eficiencia en el combate» (5).

Esta concepción es más tradicional y persigue el mismo objetivo que justifica en sí mismo «lo conjunto», la eficiencia. Todos los Ejércitos son necesarios pues ninguno puede ganar la guerra por sí sólo. Sólo una actuación integradora y cooperativa entre todos ellos aumentará su efectividad y traerá la victoria.

---

(5) MESTRE BAREA, C., coronel: «Uso y abuso de lo conjunto», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Marzo, 2000.

Existen, sin embargo, ciertas capacidades, servicios, cometidos, etc., que, no siendo únicos ni específicos de un ejército en concreto, son poseídos o desempeñados por todos ellos. Ciertas áreas como la enseñanza, la inteligencia (sólo la explotación, no la obtención), la gestión de personal, la infraestructura, etc., o determinadas especialidades relacionadas con la ofimática, informática, fotografía y cartografía, etc., podrían ser agrupadas (eliminando duplicidades), como un día lo fueron los Cuerpos Comunes. Planes como la creación del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) e incluso del famoso «Minipentágono» indican cuales son los derroteros actuales. Lo que no sería admisible en este contexto sería la creación de los centros aludidos sin eliminar los existentes de los respectivos Ejércitos. Lejos de reducir personal y ahorrar recursos, lo que haríamos sería aumentar las necesidades de los mismos.

Desde una perspectiva de seguridad compartida y defensa colectiva, entrando ya en el campo de «lo combinado», no sería extraño asistir, en un futuro próximo, a una especialización en la defensa, de tal forma que cada Estado miembro desarrollase y potenciase sólo aquellas capacidades militares que le fueran encomendadas, eliminando así duplicidades en los diferentes países. Algo se ha escrito sobre la posibilidad de ubicar en España el centro de entrenamiento de pilotos de combate de la Unión Europea o sobre el posible rol de transporte aéreo militar asignado a nuestro país.

## **La externalización**

Como consecuencia de la desaparición del personal de reemplazo (muy numeroso y escasamente formado) y su sustitución por uno profesional (su número apenas llega a la cifra fijada en el dictamen de la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado), más implicado en tareas técnicas y operativas, la realización de ciertos trabajos que antes eran desempeñados por los conscriptos, dentro de los acuartelamientos y bases militares, ahora son contratados a empresas civiles. La realización de servicios como el de limpieza, jardines, cocina, comedores, y últimamente incluso el de seguridad, por empresas civiles supone, una vez más, la transferencia de ventajosos retornos del sector de la defensa al sector civil.

Este proceso de externalización se ha ido imponiendo paulatinamente, además de por la reducción de personal aludida, también por presiones sociales que veían en la realización de estos servicios un menoscabo de la eficiencia del reclutamiento forzoso y, por tanto, una pérdida de tiempo para quienes prestaban dicho servicio.

Últimamente, dentro de un contexto internacional de liberalización de la economía, razones de eficiencia económica aconsejan al sector público liberar recursos y desprenderse de aquellas actividades que puede gestionar más eficientemente el sector privado. Si bien es cierto que la externalización produce un incremento de los costes del funcionamiento de las instalaciones militares, este incremento obvia los beneficios obtenidos, derivados de una mejor asignación de recursos y de un incremento de la eficacia de las Fuerzas Armadas.

Experiencias en el extranjero pueden ser ilustrativas de lo que puede depararnos el futuro. Empresas civiles ya están o van a estar presentes en actividades que hace unos años

eran exclusivamente de naturaleza militar: instrucción de pilotos de helicópteros militares en el Reino Unido; mantenimiento, en los primeros escalones, del EF-2000 en Alemania, Reino Unido e Italia; e incluso, apoyo de alerta temprana para entrenamiento de tripulaciones, como el caso de *Flight International Jet* (USA).

De la DDN 1/00 se puede extraer entre líneas una recomendación cuando establece en las líneas básicas de política de defensa:

«8.º... aplicando reformas en los ámbitos de gestión y contratación que permitan su optimización.»

## Conclusiones

La reducción de los presupuestos de Defensa después de la guerra fría y el cambio de escenario estratégico resultante (que demanda una mayor sofisticación tecnológica del armamento y con ella un incremento constante de los costes) han llevado a revisar diferentes campos de las Fuerzas Armadas (desde el personal al material, pasando por la organización) al objeto de maximizar la eficiencia y el rendimiento de los Ejércitos, con las dotaciones presupuestarias asignadas.

Si bien hay reformas que podrían aplicarse con una mayor racionalización y optimización de los recursos disponibles, sin un coste adicional, existen otras, cuyo desarrollo no está exento de un incremento presupuestario, por otra parte, equiparable al de países de nuestro entorno. Nuestro potencial económico y nuestra presencia en el contexto internacional, acompañados de las exigencias de nuestros aliados a participar responsablemente en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa comunes, acabarán obligando a un incremento del gasto público en defensa. Sin embargo, todo ello deberá hacerse:

«... Adecuando los recursos presupuestarios para la modernización del armamento, material, equipo e infraestructura de las Fuerzas Armadas, a las exigencias de la política económica del Gobierno,...» (DDN 1/00).

Ya se dijo en la Introducción como la economía era una dimensión más, y muy importante, de ese concepto de seguridad global y, por tanto, como dijo don Antonio Maura en el año 1908:

«Ni puede seguirse verdadera política militar sin una Hacienda ordenada y firme. Cada déficit anual amontonado en el lamentable activo de la Deuda Pública, significa perder España la potencia de sustentar un regimiento y un acorazado. Restaurar la Hacienda era primordialísima necesidad para toda renovación de la vida nacional, y uno de sus aspectos significaba reestablecer la posibilidad de asiento para una política militar» (6).

---

(6) MAURA, A.: Discurso pronunciado en el Alcázar de Toledo, con motivo del Centenario de la Guerra de Independencia. 1908.

# 2001. ENSAYO SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS

José María Santé Abal

*Capitán del Ejército del Aire.*

*Alumno del VI Máster de Seguridad y Defensa.*

## Introducción

Es mi intención, con este trabajo, introducir al lector en el campo de la organización de las Fuerzas Armadas, con el propósito de estimular el interés del mismo por elaborar su propio modelo, en la búsqueda incansable de la mejor gestión de los medios que la nación pone al servicio de la Seguridad y Defensa Nacional.

Pero para empezar a trabajar debemos construir primero los cimientos; empezaremos pues, por tratar de definir la actual situación geopolítica de nuestro entorno, para posteriormente establecer las claves que nos lleven a definir las Fuerzas Armadas del siglo XXI, en función de los retos que dicho entorno pueda llegar a exigirnos.

La actual situación geopolítica en nuestro entorno es fruto de continuos análisis por parte de numerosos autores y personalidades relacionados con el mundo de la política y la defensa. Desde la caída del muro de Berlín, tomando este hecho como punto de referencia simbólico por parte de la mayoría de ellos, se han sucedido continuas opiniones sobre las nuevas amenazas con las que el mundo occidental, y por ende Europa Occidental, tendrán que mediar en un futuro próximo. Casi todas estas voces, entre las que se incluye la más poderosa organización internacional de defensa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), hablan de la desaparición de amenazas como tales y la aparición de riesgos asimétricos, que pueden ir desde situaciones de inestabilidad en áreas de interés, hasta asuntos ahora considerados como meramente policiales, tales como narcotráfico e inmigración. Obviamente todos estos riesgos forman parte de esa materia que definimos como seguridad de una nación. Da la impresión de que al desaparecer la amenaza, desaparece la necesidad de la defensa y sólo permanece la de crear un entorno de seguridad. La confianza en el entorno carente de amenazas hace a las élites dirigentes europeas pensar en fomentar sus capacidades para intervenir más allá de dicho entorno, movidas no sólo por nobles ideales, sino también por propios intereses; intereses derivados de sus necesidades o de las necesidades de otras naciones de las que se espera algo. Ello es perfectamente legítimo. Yo aún diría más, es necesario para la supervivencia de las naciones, y eso es lo que en definitiva se espera de sus gobiernos; que garanticen la supervivencia de la nación.

En el punto en el que nos encontramos ahora, parece que la organización futura de la defensa de Occidente pasa por la creación a ultranza de los medios para intervenir más

allá de sus fronteras. Tal es el impulso que se quiere dar a estas capacidades, que parece como si se despreciase la posibilidad de una amenaza real en nuestro entorno.

Pretender la inexistencia de amenazas en nuestro entorno puede ser una temeridad. Europa Occidental está rodeada por el Sur y por el Este de miseria. Los niveles de desarrollo cultural y económico en todos esos países fronterizos, son los óptimos para generar conflictos, bien sea interiores, o bien con proyección exterior.

Muchos autores debaten sobre la teoría del conflicto, analizan sus orígenes, buscan reglas, realizan prospectivas, etc. En cualquier grupo humano el conflicto puede surgir, motivado por diferentes causas que pueden ir desde la necesidad a la envidia; pero lo que es seguro es que la mayor probabilidad de que surja, se encuentra en los grupos más marginales, carentes de recursos y, con niveles culturales más bajos. A partir de aquí múltiples factores pueden dar lugar a las diferentes evoluciones del mismo, que pueden ir desde el autocontrol hasta el descontrol indefinido, y desde la autodestrucción hasta la proyección del conflicto hacia otros grupos de los que se quiera obtener algo; obtener algo de una forma tímida o, sin temor a las consecuencias (fallo de la disuasión).

Las naciones de Europa Occidental, amparadas en su fortaleza como coalición, parecen confiar en su capacidad de disuasión para conseguir mantener cualquier conflicto fuera de sus fronteras y, resolverlo en su lugar de origen, en favor de sus propios intereses. Para países como Francia o Inglaterra esto resulta más creíble, pero no lo es tanto para países como Italia y especialmente España, que constituyen la frontera con esos países que tienen altas probabilidades de causar un conflicto, del tipo que sea. España se encuentra dentro del radio de acción de la aviación y artillería de alguno de dichos países de forma que, podría ser amenazada su integridad territorial, uno de los intereses vitales de nuestra nación, sin grandes esfuerzos.

Pero la actual tendencia de reorganización de las Fuerzas Armadas europeas apunta con gran interés hacia la constitución de unas Fuerzas Armadas capaces de resolver pequeñas crisis en el exterior, con fuerzas altamente móviles, es decir ligeras, y por tanto incapaces de enfrentarse con éxito a fuerzas blindadas que desgraciadamente siguen existiendo en nuestras fronteras. Si desgraciadamente esta transformación se llega a realizar sin tener en cuenta este punto, el resultado podría llegar a ser el que dio lugar la política de desarme llevada a cabo por Francia e Inglaterra después de la Primera Guerra Mundial.

Por supuesto, bajo ningún concepto debemos olvidar que la reorganización de las Fuerzas Armadas europeas y, especialmente las españolas, debe llevarse a buen término. El impresionante contingente de fuerzas que reúnen las naciones europeas no tiene una proporción adecuada con su capacidad de alistamiento, sus presupuestos, la calidad requerida en los materiales, y mucho menos, con su capacidad de proyección.

Si pretendemos garantizar nuestra defensa, a la vez que acudir allá donde nuestros intereses puedan verse envueltos, debemos articular una fuerza proyectable, con capacidad para atender cualquier circunstancia que pueda suceder en dichas acciones; desde la contención de una crisis incipiente, o la simple evacuación de nacionales, con la proyección inmediata de una fuerza ligera, pasando por la contención de una agresión de fuerzas regulares, e incluso blindadas, sobre las fuerzas desplegadas, hasta el contraa-

taque con fuerzas blindadas enviadas en apoyo de las fuerzas normalmente desplegadas. Todo ello con la posibilidad de disponer de fuerzas que puedan garantizar la defensa territorial nacional hasta el regreso de la fuerza proyectada.

La entidad de dichas fuerzas debe ser aquella que nuestras posibilidades económicas nos permitan, pero obviamente, pasando por una mejora sustancial en la gestión, algo que recoge la actual Directiva de Defensa Nacional (DDN), (Presidencia del Gobierno español 2000).

## **Las claves de las nuevas Fuerzas Armadas del siglo XXI**

La intención, a nivel internacional OTAN-Unión Europea, de mejorar las capacidades de sus Fuerzas Armadas para hacerlas más eficaces y con capacidad de proyección, asumida por el Gobierno de nuestra nación, a través de la DDN, obedece a la constatación por parte de todos los gobiernos europeos involucrados, de la hasta ahora poco adecuada gestión de sus presupuestos de Defensa, bien escasos por otra parte, que les ha llevado a la consecución de unas Fuerzas Armadas con un excesivo número de efectivos humanos, con medios materiales, en algunos casos, un paso por detrás de los avances tecnológicos, y con apenas capacidad de proyección. Bien es cierto que esta última parte, la de la capacidad de proyección, es fruto de una política orientada a la defensa del territorio, ocasionada por la guerra fría, donde la necesidad de proyección era prácticamente inexistente. La historia moderna nos enseña una y otra vez como las naciones que no se han preparado adecuadamente para la guerra, se la han encontrado de tal forma, que las consecuencias han sido funestas en cualquier caso. Un ejemplo de ello es la retirada de los Ejércitos británico y francés hacia Dunkerque ante el incipiente Ejército alemán al comenzar la Segunda Guerra Mundial.

Analicemos pues, cuáles deberían ser las claves que definan las Fuerzas Armadas futuras de nuestra Nación, con el fin de establecer una línea de optimización de los recursos puestos a disposición de las mismas.

### *La concentración de medios*

Tras la puesta en marcha del conocido Plan Norte, el Ejército de Tierra pasó a una concentración de unidades que suprimió en gran medida la distribución territorial heredada de la posguerra (guerra civil española). Algunos autores califican esta distribución, como una práctica de ocupación del territorio con el fin de garantizar el orden interno del país. Sea por lo que fuere, el resultado fue una dispersión tan exagerada de las unidades, que la gestión económica no podía dar buenos frutos por la cantidad de inversiones que suponía en infraestructuras, personal, y medios de apoyo y mantenimiento. Esta gestión imposible, dio lugar en ocasiones, a que las condiciones de vida en los cuarteles llegasen a ser poco atractivas.

El plan de concentración de unidades del Ejército de Tierra ha constituido una pieza clave en la reestructuración de las Fuerzas Armadas, pero todavía queda mucho camino por andar. La cantidad de instalaciones militares existentes, no guarda equilibrio con la entidad de fuerzas, y aunque la gestión es hoy en día mucho mejor gracias al proce-

so de concentración, aún debe ser perfeccionado, especialmente ahora que los presupuestos son la mitad de los existentes hace algunos años (Wegener, 2000). Una concentración de medios reportaría las siguientes ventajas:

- Ahorro en mantenimiento de infraestructuras.
- Ahorro en personal de mantenimiento de infraestructuras.
- Ahorro en medios de apoyo a las unidades ubicadas en las bases.
- Ahorro en personal de apoyo a las unidades ubicadas en las bases.

Estos ahorros podrían dirigir a:

- Mejorar infraestructuras de las bases de concentración, y por tanto, mejorar la calidad de vida en su interior.
- Mejorar los materiales de apoyo de que se dispone en las unidades (vehículos, sistemas de defensa pasiva que ahorren personal, medios contraincendios y Nuclear, Biológica y Química (NBO); sistemas de comunicación e informatización, protección antiaérea, infraestructuras que mejoren la proyección de las unidades, etc.).
- Mejorar el servicio de mantenimiento de las bases al concentrar mayor personal de mantenimiento en menor número de bases.
- Aumentar los efectivos de personal de apoyo en las bases, mejorando la calidad de vida de este personal, que en muchas ocasiones se ve obligado a mantener los servicios diarios con un gran sacrificio de sus horas de descanso.
- Aumentar los efectivos de personal dedicados a otros fines con una relación más directa con la fuerza.

Pero estas bases de concentración, deberían contar con una serie de medios que garantizaran su supervivencia ante una agresión armada por sorpresa, con el fin de evitar que en dicha acción, un alto porcentaje de fuerzas se perdiese sin posibilidades de defensa. Estos medios podrían ser entre otros:

- Instalaciones subterráneas para protección del material y personal.
- Infraestructuras capaces de facilitar la proyección ordenada y eficaz de las unidades, como vías de ferrocarril, proximidad a nudos de carreteras, pistas de aterrizaje para aquellas unidades susceptibles de ser proyectadas por vía aérea, etc.
- Defensa antiaérea de las instalaciones.
- Capacidad NBO de las instalaciones.
- Medios de seguridad y vigilancia automatizados.
- Campos de maniobras próximos, que eviten la necesidad de despliegues para realizar las prácticas diarias. (No estamos hablando de ejercicios de envergadura, conjuntos, combinados, o combinado-conjuntos).
- Medios de seguridad contra incendios automatizados, y fuertes dotaciones de personal y material para luchar contra el fuego y otras situaciones de emergencia.
- Medios comunicaciones de última tecnología, con medios alternativos, encriptación, y protección electrónica.
- Alto nivel de informatización de todos los procesos, especialmente los relacionados con la logística de unidades, dotados de un gran nivel de seguridad.

Si la concentración se realiza procurando que ésta implique que cada base de concentración reúna las unidades con material de guerra de las mismas características, los aho-

ros en mantenimiento serían notables al disminuir la cantidad de material de repuestos necesario en *stock*, a la vez que la cantidad de personal dedicado a labores de mantenimiento. Este ahorro podría dedicarse a la continua modernización de los equipos, con el fin de evitar que se conviertan en obsoletos, algo que el rápido avance tecnológico se encarga de realizar a pasos agigantados.

Pero si hemos hablado de la concentración de unidades, no podemos olvidarnos del mayor problema de las Fuerzas Armadas actuales: el gran tamaño de su órgano gestor. La antigua distribución territorial de las bases españolas dio lugar a la existencia de numerosos cuarteles generales que armonizasen territorialmente semejante *mare magnum* de unidades. A este gran número de cuarteles generales, se añadieron los cuarteles generales operativos, al aparecer los nuevos conceptos OTAN sobre el mando y control operativos. Posteriormente, la agrupación de unidades del Ejército de Tierra, ha supuesto la aparición de nuevos cuarteles generales como el de la fuerza de maniobra, el de la fuerza de acción rápida, etc. Por supuesto, cada Ejército cuenta con su Estado Mayor, a la vez que existe un Estado Mayor Conjunto (EMACON), y el lógico Ministerio de Defensa. La concentración de unidades permitiría la simplificación de la logística hasta tales niveles que la desaparición de los mandos territoriales sería factible. La creación de mandos especializados conjuntos como el de la artillería antiaérea y operaciones especiales, o el de transporte, debería realizarse dentro de la organización del EMACON, al igual que la unificación de múltiples servicios como los relacionados con la logística, que hoy en día se multiplican por tres, al realizar labores semejantes cada uno de los tres Ejércitos. Es posible que ello requiera la unificación en una sola infraestructura, del Ministerio de Defensa, el EMACON, y los Estados Mayores de los tres Ejércitos, así como sus Estados Mayores operativos. Ni que decir tiene que las medidas de protección que mencionamos en el caso de las bases concentración, serían también necesarias en una infraestructura de mando conjunto como ésta.

La concentración y reducción de los cuarteles generales, a largo plazo podría representar un fuerte ahorro del presupuesto de Defensa dedicado a personal, que podría emplearse en mejorar los sueldos de todo el personal de las Fuerzas Armadas, algo, sin duda, necesario para mejorar la moral de sus integrantes, y que serviría como aliciente para fomentar el alistamiento y los reenganches, tan importantes en unas Fuerzas Armadas totalmente profesionalizadas. No debemos olvidar que la contratación de personal obedece a la ley de la oferta y la demanda.

Por supuesto, estas concentraciones darían lugar a una reducción progresiva del personal laboral y funcionario del Ministerio de Defensa. En la actualidad, este personal representa una cuarta parte del personal del mencionado Ministerio. La mayor parte de este personal está relacionado con los múltiples cuarteles generales y con las funciones logísticas. Pasar a manos de las compañías civiles gran parte de las labores de apoyo y logística que se realizan en las Fuerzas Armadas, en las que toma parte la mayoría del personal laboral y funcionario afecto al Ministerio de Defensa, reduciría en gran medida la cantidad de personal civil dependiente directamente del mencionado Ministerio. Nuevamente volvemos a ver un ahorro de gastos personal y, probablemente, con una mayor efectividad del rendimiento del trabajo, puesto que las empresas privadas son más exigentes con sus trabajadores en la obtención de resultados de lo que es la

Administración con sus funcionarios y personal laboral. Pero entre muchas de las labores que podrían realizar dichas empresas, personalmente destacaría dos: el mantenimiento del tercer escalón y la logística de transporte en territorio fuera de conflicto.

La concentración de unidades también reduciría las necesidades de transporte logístico y la burocracia, así como los *stocks* de material, y por tanto, la necesidad de centros logísticos independientes. La función logística general se vería tan reducida en comparación con la actualidad, que podría dar lugar a la creación de un mando logístico unificado dependiente del EMACON, y sin necesidad de contar con unidades de apoyo logístico independientes, pues éstas, se encuadrarían en el seno de las unidades concentradas en las bases. La creación de un centro logístico unificado dependiente del Ministerio de Defensa podría agrupar todas las labores de investigación, control de calidad, etc., relacionadas con la logística. Faltaría por definir los centros de formación; como el lector puede adivinar, el centro de formación unificado, donde el personal de tropa y cuadros de mando se formaría a todos los niveles.

Muchas de las especialidades de los tres Ejércitos son semejantes, por no decir iguales, y sólo en las unidades es donde realmente se llegan a diferenciar por el tipo de actividad de las mismas: conductores, operadores de comunicaciones, sanitarios, señaleros, radaristas, técnicos de reparación de automóviles, o de equipos comunicaciones, pilotos, paracaidistas, operaciones especiales, etc. Una de los retos más difíciles de este centro unificado de enseñanza sería el de manejar a una población permanente de alumnos de 8.000 personas, ante ello sólo puedo decir que las universidades de Madrid cuentan con más alumnos, y no por ello emplean cerca de 40.000 personas para llevar a cabo dicha enseñanza. Vegecio, el filósofo romano que plasmó las costumbres y métodos de instrucción de las legiones de la Roma Imperial en un libro llamado *Instituciones Militares*, abogaba por la enseñanza conjunta como primer paso para lograr la acción conjunta eficaz. Llevemos entonces el carácter conjunto a la enseñanza, y formemos a todos los militares en el mismo centro, bajo la misma doctrina. Realizar esta unificación generalizada de la enseñanza en las Fuerzas Armadas podría dar lugar a una reducción del personal realmente notable.

### *El presupuesto*

La seguridad de una nación no es sólo su capacidad de defensa sino que otros factores como economía, política exterior, etc. intervienen en ese proceso de seguridad. Pero el que afecta de una forma más directa que es el de la capacidad militar de la nación, que puede, incluso, llegar a influir sobre los otros factores.

Los intereses nacionales definidos en el *Libro Blanco de la Defensa* (Ministerio de Defensa español 2000), son realmente ambiciosos cuando no se desea invertir mucho en defensa; la puerta más económica no siempre protegerá nuestra vivienda ante intrusos ambiciosos y bien equipados. Ni siquiera aliarnos con nuestros vecinos sirve, porque ellos protestarán: ¡Si no te da la gana de poner una puerta como la de todos, no pretendas que estemos pendientes de tu seguridad!

Las alianzas a nivel OTAN y Unión Europea realizadas por España nos están garantizando este tipo de respuestas. Nuestro presupuesto de Defensa es en términos de porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) la mitad que la media de los países OTAN (Wegener,

2000). Pero, mantenemos con ese escaso presupuesto una organización de unos 150.000 hombres y mujeres, y un gran número de medios. Si comparamos numéricamente el presupuesto de defensa norteamericano con el español (International Institute for Strategic Studies 2000), y realizamos una sencilla regla de tres, algo no muy ortodoxo, pues múltiples factores influyen en los presupuestos que impiden que ese cálculo vaya más allá de una grosera aproximación, veremos que a nuestro presupuesto, con el fin de mantener un nivel de calidad de la fuerza parecido al norteamericano, corresponderían datos como: 20.000 hombres, 50 aviones de combate, 60 helicópteros, 100 carros de combate, seis batallones de Infantería, cuatro fragatas... y si pretendemos dotar de dicha calidad a nuestras fuerzas actuales, la inversión en defensa debería rondar el 9,6% PIB, cuando actualmente nos encontramos en el 1%.

Esto nos demuestra que estamos intentando mantener una fuerza proporcionalmente mayor que la que correspondería al presupuesto actual, y por tanto, que la calidad de nuestros medios debe ser inferior a la que sería deseable, y ello obedece a dos causas: la primera, ya la hemos analizado, es una gestión de los recursos mejorable a través de la concentración de unidades; la segunda es ese bajo presupuesto de Defensa al que desde hace años nos hemos acostumbrado. En la actualidad se está produciendo una mejora de las inversiones, obtenidas de la venta de las infraestructuras no utilizadas o desactivadas pertenecientes al Ministerio de Defensa, pero ese recurso no estará disponible por siempre. Entonces, será preciso aumentar el presupuesto de Defensa. Desde mi punto de vista, habría que triplicar sus números para atender a todos los objetivos establecidos desde el Gobierno de nuestra nación; desde la defensa del territorio, hasta la protección de los españoles y sus intereses allá donde se encuentren, pasando por los compromisos con las naciones aliadas. Si el presupuesto aumentase hasta un 3% del PIB, podríamos hablar de una fuerza modesta pero capaz de afrontar con mayor probabilidad de éxito esos objetivos marcados por el Gobierno, claro está, si ello fuese acompañado de una mejora en la gestión de recursos, basada en la concentración de medios, que a su vez conllevaría la reducción de efectivos humanos.

### *El personal*

Como veíamos anteriormente, unas Fuerzas Armadas con un volumen de personal de unos 150.000 hombres y mujeres, además de otros 45.000 en personal civil, es algo poco proporcionado al actual presupuesto de Defensa. Este problema también aparece en los ejércitos de los otros países europeos. Pero si desde el punto de vista de los presupuestos ello resulta poco proporcional, veamos desde el punto de vista del reclutamiento.

Según el Ministerio de Defensa, mantener unas tropas profesionales con un contingente de 100.000 hombres y mujeres supone mantener un nivel de reclutamiento anual de 17.000 individuos (Ministerio de Defensa español 2000). Las generaciones actuales anuales en España son de unos 370.000 individuos (Instituto de Nacional Estadística 2000), de los que aproximadamente el 50% son varones. Según se puede extraer de otros ejércitos occidentales el nivel de reclutamiento femenino difícilmente llega a superar un 30% del total (International Institute for Strategic Studies 2000), lo que nos deja en unos 12.000 varones y 5.000 mujeres a reclutar anualmente. Esto quiere decir que

sería preciso reclutar un 7% de los varones y un 3% de las mujeres de cada generación anual. Considerando que siempre hay personal no apto, sería recomendable disponer de aproximadamente 1,2 individuos por vacante es decir un 9% y un 4% respectivamente de cada generación anual.

¿Realmente hay quien cree que un 9% de la población masculina y un 4% de la femenina sentirá la inquietud que unirse a las Fuerzas Armadas? ¿Realmente alguien cree que esos porcentajes de jóvenes españoles tendrán el deseo de trabajar lejos de sus casas, con un sueldo que no les permite vivir independientemente, con unas condiciones de vida en los cuarteles en ocasiones nada atractivas, superando los periodos de jornada laboral establecidos por la ley sin remuneración alguna por ello, con unas mínimas posibilidades de continuidad en su puesto de trabajo, y con pocas posibilidades de ser contratados por otras empresas en base a la formación adquirida durante su permanencia en las Fuerzas Armadas?

El número de individuos a reclutar es demasiado ambicioso y la oferta lo es muy poco. La mejora de las condiciones ofertadas es un punto realmente importante a mejorar, pero aunque realmente estas fueran las óptimas, el número seguiría siendo ambicioso. Si estos números bajaran hasta unos 70.000 efectivos de clases de tropa estaríamos hablando de un 6% y un 2,5% respectivamente sobre cada generación anual; esto parece más factible, pero bajo mi punto de vista sigue siendo ambicioso.

Otro camino para conseguir disminuir estos porcentajes podría pasar por un reclutamiento de inmigrantes. Esta idea no es nueva en la Historia. En España, hasta hace no mucho tiempo se realizaba en la Legión y las unidades de Regulares. Los franceses y los norteamericanos mantienen este tipo de reclutamiento, y los ingleses mantienen en activo sus tropas *gurka*. Si parte de los inmigrantes que llegan a España pasasen por un filtro de integración social como es una institución tan grande como las Fuerzas Armadas, donde se les ofrezca la posibilidad de culturizarse e integrarse en las costumbres de nuestra sociedad, probablemente nos ahorraríamos graves problemas de orden interno nacional en el futuro. Los actuales inmigrantes, gran parte de ellos clandestinos, se agrupan en guetos para protegerse del rechazo del grupo social mayoritario, los españoles. En estos guetos, mantienen sus costumbres, su cultura, y su condición marginal, constituyendo así un potente obstáculo para una integración necesaria. Necesaria, porque en el futuro, su masa social será muy grande, y por tanto, capaz de desestabilizar el actual orden interno, como ha sucedido en otros lugares del planeta; sin ir más lejos, Kosovo, es un claro ejemplo.

El reclutamiento de alrededor de un 30% de los efectivos entre los inmigrantes, garantizaría que los porcentajes entre las generaciones de españoles nativos pudieran bajar a un 4% y un 1,5%, porcentajes más fáciles de alcanzar. A cambio, los inmigrantes recibirían un trabajo digno, las mismas posibilidades de perfeccionamiento cultural que el resto del personal de las Fuerzas Armadas, e incluso de promoción; y lo que constituiría el mayor atractivo para ellos, la adquisición de la nacionalidad española, al igual que sucede en otros países.

Pero que nos centremos en los números no significa que la oferta deba ser menos importante: mejorar las condiciones de vida en los cuarteles, proporcionar alojamientos logísti-

cos individuales, ofrecer sueldos que permitan la independencia económica, mejorar las condiciones de trabajo, disminuir las horas extra, facilitar su integración al mercado laboral, facilitar su formación en niveles educativos superiores, ofrecer las mismas facilidades que a los demás miembros de las Fuerzas Armadas, etc., son algunas de las medidas que es fundamental tomar si queremos tener un alto nivel de satisfacción entre nuestras fuerzas, algo fundamental para alcanzar el éxito en cualquier operación militar, además de garantizar los niveles de reclutamiento. Esto, es algo tan importante que los norteamericanos, que probablemente disfrutaran de los mejores servicios de acción social de todas las Fuerzas Armadas del mundo, están desarrollando estudios para mejorar estos servicios y favorecer de este modo los niveles de reclutamiento (Sherman, 2000).

### *Las características de la fuerza*

#### SUPERIORIDAD AÉREA

Cualquier misión en la que se vean involucradas fuerzas militares debe contar con el mayor grado posible de superioridad aérea, al menos, localmente en la zona operaciones. Empezar operaciones sin la debida superioridad aérea, implica condenar al fracaso las mismas y garantizar un elevado número de bajas propias y pérdidas de material. Por ese motivo, de nada sirve tener unas magnificas fuerzas de superficie si no se dispone previamente de la suficiente capacidad aérea como para proteger dichas fuerzas de la acción de la aviación enemiga. Una vez garantizada esa superioridad, las operaciones terrestres pueden ser apoyadas con gran éxito desde el aire, minimizando el esfuerzo de nuestras fuerzas de superficie. La principal prioridad de las Fuerzas Armadas debe ser disponer de la capacidad aérea necesaria para garantizar la superioridad en cualquier área de operaciones en la que fuera factible que nuestras fuerzas de superficie asumiesen una operación.

#### POTENCIA DE FUEGO

La potencia de fuego, al igual que los apoyos de la aviación, garantiza la progresión de las operaciones minimizando los esfuerzos de las fuerzas de superficie y disminuyendo, por tanto, el número de bajas propias.

El apoyo de fuegos realizado en un determinado vector con continuidad, garantiza la imposibilidad de las fuerzas enemigas a contestar sobre las fuerzas propias en movimiento, permitiendo el acercamiento de las fuerzas de superficie hacia las líneas enemigas. Por ello, la segunda prioridad de las Fuerzas Armadas debe ser disponer de una artillería capaz de garantizar el apoyo de fuegos en cualquier movimiento de las fuerzas de superficie, y acompañarlas en dicho movimiento.

#### LA CAPACIDAD DE PROYECCIÓN

La capacidad de proyección es fundamental para garantizar la protección de los intereses nacionales, recogidos en el *Libro Blanco de la Defensa*. Ello implica dos cosas: tener una fuerza con unas características que hagan que sea posible proyectarla y disponer

de los medios para hacerlo. Así lo manifestaba el coronel Mike Remlinger de la Real Fuerza Aérea en su ponencia, en el VIII Seminario Internacional de la Cátedra «Alfredo Kindelán», respecto a la necesidad de medios de proyección:

«Ciertamente, en entorno posguerra fría actual, en el que nuestras naciones industrializadas han tenido que asumir el papel de policía internacional en el mundo, tiene poco sentido mantener Fuerzas Armadas sino se posee los medios para desplegarlas» (Remlinger, 1999; p. 200).

#### SUPERVIVENCIA PARA OPERAR

De nada sirve disponer de una fuerza con superioridad aérea, gran potencia de fuego, y capacidad de proyección, si esta fuerza no dispone de los medios adecuados para minimizar los efectos de una posible agresión enemiga por sorpresa, y recuperarse en el menor tiempo posible después de la misma. Aunque esta capacidad se está potenciando enormemente en las unidades de fuerzas aéreas, es un concepto bastante antiguo desarrollado en los buques de guerra de toda las armadas del mundo, y que es aplicable a toda la fuerza. La capacidad de supervivencia ante este tipo de acciones la dan cualidades como las siguientes:

- Protección física de los medios materiales y humanos frente a los ataques.
- Capacidad de ocultación.
- Capacidad de defensa antiaérea.
- Capacidad para recuperar las infraestructuras dañadas que permitan el despliegue de esa fuerza.
- Capacidad de supervivencia en ambiente NBO.
- Capacidad de lucha contra el fuego.
- Capacidad de asistencia sanitaria y evacuación de heridos.
- Capacidad de búsqueda y salvamento de combate.
- Capacidad para desactivar munición no explosionada, minas y artefactos explosivos.
- Capacidad para recuperar o sustituir los materiales dañados.
- Capacidad para sustituir las bajas producidas entre el personal.

Estas cualidades deben formar parte de todas las unidades. Es tan incomprensible que una unidad de Infantería ligera no disponga de protección antiaérea como que no disponga de la misma una unidad de fuerzas aéreas. Es tan incomprensible que una unidad de fuerzas aéreas no disponga de protección física en su base, como que no disponga de la misma una unidad blindada mecanizada en su acuartelamiento.

#### INTELIGENCIA

Conocer los medios con los que cuenta nuestro posible enemigo es fundamental para lograr determinar con qué medios y de qué forma debemos tratarlo. Es la forma de conocer sus puntos débiles, aquellos por los que sería más fácil alcanzar sus puntos vitales. Es la forma de saber si nuestro contrincante tiene algún «talón de Aquiles».

La inteligencia abarca muchos campos: desde ejercer el control del espacio aéreo, o de los movimientos de unidades de superficie, hasta el espionaje al más alto nivel. Se trata de un área en la que tenemos un gran camino por andar; enunciaremos algunos medios de gran importancia, entre los que incluiremos aquellos orientados a conseguir la protección frente a la acción de inteligencia del posible adversario:

- Capacidad de alerta temprana aéroembarcada.
- Medios de comunicaciones con la más alta tecnología de protección.
- Capacidad de guerra electrónica para dar cobertura a los paquetes aéreos de ataque y medios de superficie, las comunicaciones propias, los medios antiaéreos propios, y negar la utilización libre del espectro electrónico por parte de nuestro supuestos enemigos.
- Capacidad de adquirir inteligencia sobre el terreno, utilizando desde el mero análisis de publicaciones hasta el espionaje, pasando por las patrullas de reconocimiento en profundidad.
- Capacidad de reconocimiento y transmisiones vía satélite.
- Capacidad de reconocimiento fotográfico a baja cota con vehículos no tripulados, y alta cota con medios de fotografía oblicua.

No disponer de estos medios, que en principio pueden parecer muy caros, puede dar lugar a decisiones incorrectas, y por tanto, a que el precio que paguemos por intervenir sin ellos sea realmente alto, mucho más, incluso, que el valor económico de esos medios.

#### LA RESERVA

Cuando mencionábamos sobre la capacidad de supervivencia de la fuerza, mencionamos en último lugar la capacidad para sustituir materiales y bajas de personal. Este punto es también muy importante. La evolución tecnológica es tan abrumadora en los últimos tiempos que en cortos periodos, los conocimientos que poseemos sobre un sistema se hacen obsoletos e incluso inútiles; además, su creciente complejidad prolonga los aprendizajes. Por este motivo no es fácilmente sustituible el personal que los maneja. No es factible su sustitución inmediata, cosa que en una situación de crisis puede ser necesaria.

Tampoco los materiales son fácilmente sustituibles pues debido a su complejidad, el proceso de obtención de los mismos es muy lento y costoso.

Por estas dos causas es fundamental contar con una reserva, tanto de material como de personal, que garantice la sustitución de las fuerzas permanentes, al menos en niveles mínimos, para poder continuar las operaciones. Los niveles de dicha reserva deben ser tales que permitan la adopción de una economía de guerra capaz de producir medios combate antes de que dichos niveles se agoten, pues si esto llegase a suceder, sería necesario llegar a la negociación en situación desventajosa. Por ello, es preciso analizar hasta qué nivel de riesgo puede verse envuelta nuestra nación debido a una amenaza de nuestros intereses vitales, y hasta que nivel de riesgo estaría dispuesta nuestra nación a verse envuelta debido a la actuación en defensa de nuestros intereses estratégicos, y en función a ello determinar cuales deben ser los niveles de la reserva.

## Conclusiones

La situación geopolítica de nuestro entorno, con la desaparición de la amenaza soviética y la aparición de riesgos asimétricos, junto con la demanda de nuestros aliados, requiere la creación de unas nuevas Fuerzas Armadas, caracterizadas fundamentalmente por su capacidad de proyección. Los elevados costes de esa normalización precisan de dos medidas fundamentales; la concentración de medios para mejorar la gestión económica, y el aumento de los presupuestos. Si a esto añadimos la reducción de efectivos, las inversiones en material y equipos pondrían, sin lugar a dudas, a nuestras Fuerzas Armadas a la cabeza de los países occidentales en cuanto a competitividad. Esta reducción de efectivos, sumada a la contratación de inmigrantes como tropa profesional, podría solucionar el grave problema de reclutamiento que padecen las Fuerzas Armadas.

Pero unas Fuerzas Armadas creíbles requieren disponer de unas características especiales que garanticen el éxito en la defensa de los intereses nacionales. Estas características son: superioridad aérea, gran potencia de fuego, capacidad de proyección, capacidad de supervivencia frente a las agresiones, elevada capacidad de inteligencia, y una reserva capaz de garantizar la seguridad de la nación aún cuando gran número de las fuerzas permanentes se encuentren en una expedición.

Nuestras Fuerzas Armadas se encuentran hoy en día al nivel medio de los países occidentales, lo cual no está nada mal teniendo en cuenta que éstos disponen de las tecnologías y métodos más avanzados, pero no debemos conformarnos con eso. Ser los mejores debe ser nuestra meta, porque sólo así podemos asegurarnos que nuestras pérdidas humanas y materiales serán las menores posibles en caso de vernos obligados a defender nuestros intereses; además, no debemos olvidar que el principal cometido de las Fuerzas Armadas debe ser garantizar una disuasión creíble, y eso sólo es posible garantizando que son las mejores.

## Bibliografía

- Instituto Nacional de Estadística: *España en cifras 2000*. Madrid, 2000.
- International Institute for Strategic Studies: *The Military Balance 2000-2001*. Oxford University Press. Londres, 2000.
- MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑOL: *Libro Blanco de la Defensa*. Madrid, 2000.
- REMLIGER, M.: *Transporte Militar Europeo, (Transporte Aéreo Militar Europeo)*; VIII Seminario Internacional de la Cátedra «Alfredo Kindelán»: 139. 1999.
- SHERMAN, J.: «Market Forces», *Armed Forces Journal International*. Abril, 2000.
- WEGENER, H.: «Año 2000: reforma de las Fuerzas Armadas alemanas», *Revista Ejército* número 716. 2000.

# OPERACIONES

# ORIENTE PRÓXIMO, CENTRO DE GRAVEDAD DEL PROCESO EUROMEDITERRÁNEO

Juan Manuel Ortí Pérez

*Teniente coronel de Infantería de Marina.*

*Profesor del CESEDEN.*

## Introducción

Del Mediterráneo se ha dicho que es «crisol de pueblos y de culturas, lugar de encuentro», «encrucijada de continentes», «mar que une», etc., pero tras esa visión romántica que algunos tienen, se esconden una serie de realidades que no se pueden pasar por alto. Tales son, entre otras, la importancia geoestratégica de nuestro mar cuyo valor levanta codicias, y el hecho de que constituye una barrera geográfica entre el Norte y el Sur, barrera que separa diferentes culturas y que para muchos es infranqueable. Quizás por ello ha sido lugar de continuas disputas y escenario de sangrientos conflictos a lo largo de la Historia, y en el presente constituye el «patio trasero» de una Europa en cambio. Como dijera Andrés Ortega:

«Las aguas del Mediterráneo han demostrado su conductividad para hacer que conflictos aparentemente inconexos influyan unos sobre otros, y esta zona se convierte en una acumulación de problemas, ante los que Occidente ha perdido capacidad de influencia a la hora de contribuir a resolverlos» (1).

Pero a las características geográficas que pudiéramos llamar permanentes, hay que añadir las derivadas de una serie de acontecimientos ocurridos desde la Segunda Guerra Mundial: la creación del Estado de Israel, la «balcanización» de los Balcanes, el desmoronamiento del sistema soviético y el proyecto de una Europa unida, han tenido una enorme repercusión en la estabilidad del Mediterráneo.

No han faltado iniciativas encaminadas a hacer posible la convivencia pacífica en la región, unas más realistas que otras, pero todas han encontrado similares obstáculos. El trabajo que ahora comenzamos pretende analizar una de estas iniciativas —el Proceso Euromediterráneo—, conscientes de la trascendencia que puede tener su paralización en el momento que actualmente vive la región. De ahí la actualidad del tema que nos ocupa y su importancia. Pero además, tanto la actualidad como la importancia de este asunto, tienen para nosotros en este momento el efecto multiplicador del papel que juega España en ambos procesos y el hecho de que la próxima Conferencia Euromediterránea se vuelva a celebrar en nuestro país.

Pretendemos en las páginas que siguen analizar la repercusión que tiene la cuestión de Oriente Próximo en el Proceso Euromediterráneo.

---

(1) ORTEGA, A.: «Año de siembra en un cruce de siglos», *Anuario CIDOB* 1997.

Hemos encontrado algunos trabajos que tratan por separado los dos asuntos que aquí pretendemos relacionar, publicados fundamentalmente en forma de artículos de prensa y revistas, pero ninguno que trate la influencia del problema palestino en el Proceso Euromediterráneo. Las fuentes consultadas se han relacionado en la Bibliografía que figura al final del presente trabajo.

## **Antecedentes**

Fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) la que planteó en 1950 por primera vez la sugerencia de que se celebrara una conferencia para la seguridad europea. La propuesta concreta se presentó en 1954 y contemplaba la firma de todos los Estados europeos y el establecimiento de una organización que institucionalizara la iniciativa. Pero las potencias occidentales consideraron inaceptable la propuesta por cuanto suponía el reconocimiento de la República Democrática Alemana, la imposibilidad de incluir a la República Federal de Alemania en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y un perjuicio para los intereses de seguridad de Europa y América del Norte. La idea quedó congelada durante algunos años y fue eclipsada por ciertos acontecimientos como la invasión de Hungría o la construcción del muro de Berlín.

A mediados de los años sesenta, con motivo del incremento de intercambios Este-Oeste, la URSS planteó de nuevo la conveniencia de una conferencia europea de seguridad, que adoptara un texto formal preferentemente de carácter legal, que ratificara las fronteras existentes en Europa y que sirviera para diseñar un marco de cooperación económica a gran escala entre el Este y el Oeste. Aunque esta nueva propuesta encontró adeptos entre los Países No Alineados, fue recibida con cautela por la OTAN, que puso una serie de condiciones. Los obstáculos encontrados se superaron con la aceptación por parte de la URSS en 1970 de la participación norteamericana y canadiense en la conferencia; la reconsideración del estatus de Berlín y de los acuerdos de la URSS, Polonia y Alemania del Este con la Alemania del Oeste; y el inicio de conversaciones relativas a la reducción de armamentos. Las conversaciones comenzaron en noviembre de 1972 y dieron lugar a la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), cuyo Acta Final fue firmada en Helsinki por 35 jefes de Estado y de Gobierno entre el 30 de julio y el 1 de agosto de 1975. Había nacido el Proceso de Helsinki.

En la Conferencia se establecieron tres campos de actuación o «cestos», el primero de ellos relativo a la seguridad y a las medidas de confianza (decálogo) y se intuía por primera vez una posible relación entre la seguridad europea y la seguridad en el Mediterráneo. Pero esta idea, quizás por el contexto internacional que se vivía en aquellos años, no se plasmó en ninguna realidad.

Lo más innovador del proceso iniciado fue a nuestro juicio lo relativo a la seguridad, quizás por ello se ha considerado que durante la guerra fría la CSCE fue el elemento clave que garantizó la estabilidad y los cambios pacíficos en Europa. Ello fue debido fundamentalmente a la reducción de las tensiones militares mediante la puesta en práctica de medidas de confianza. Para los más fervientes defensores de la Conferencia fue el origen de la desaparición de las barreras que separaban las «dos Europas».

A partir de 1989 tuvieron lugar una serie de acontecimientos que propiciaron una de las mayores transformaciones en la historia reciente de Europa. Tras la caída del muro se produjeron cambios tan vertiginosos que hicieron cambiar en muy poco tiempo los conceptos de seguridad hasta entonces vigentes y las relaciones entre los Estados europeos se vieron alteradas por esta realidad sobrevenida, cargada de esperanza a la vez que de incertidumbres. El sistema soviético se desplomó con la independencia de algunas repúblicas del bloque y con la fragmentación de los Balcanes. Por las mismas fechas otro suceso conmocionó al mundo: la guerra del Golfo. Todos estos acontecimientos tuvieron, en mayor o menor medida, una respuesta de la llamada «comunidad internacional».

También la CSCE acusó la repercusión de estos hechos que abrían nuevas puertas a la democracia, a la paz y a la unidad de Europa. La Conferencia adoptó en consecuencia nuevas responsabilidades para hacer frente a los nuevos retos de este periodo de transición que requería la institucionalización, el refuerzo de las capacidades operativas, la puesta en práctica de actividades sobre el terreno y la adopción de principios y compromisos. Ello se materializó, al menos en parte, en la «Carta de París para una Nueva Europa», firmada en noviembre de 1990, que recogía la voluntad de cambio en la Conferencia y reconocía la necesidad de institucionalizarla mediante un mecanismo de consultas políticas y mediante el establecimiento de instituciones permanentes.

Al hilo de los resultados de esta Conferencia de París, España e Italia, propusieron establecer una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM). La iniciativa no se puso en marcha por el veto de Estados Unidos que veía en ella una posibilidad de perder protagonismo en la región y por el peligro de que se convirtiera en una organización paralela a la CSCE, debido fundamentalmente al alto grado de autonomía que requería. La idea no se descartó definitivamente y se siguió estudiando la posibilidad de constituir la.

Pero los intentos de establecimiento de las relaciones de la CSCE con los países no miembros del Mediterráneo son incluso anteriores al Acta Final de Helsinki. Ya en las sesiones de consulta previas a la creación de la CSCE, se estableció que se debía «conocer los puntos de vista de los Estados de las regiones vecinas, en particular de los Estados mediterráneos», es decir, desde el origen de la Conferencia ha existido una inclinación hacia la dimensión mediterránea. Esta inclinación se ha materializado no sólo en el Acta Final, que dedica un capítulo al Mediterráneo, sino también en las posteriores reuniones de la Conferencia dedicadas expresamente a esta región: La Valetta (1979), Venecia (1984) y Palma de Mallorca (1990).

Tras una serie de desarrollos institucionales y acelerada por la situación de los Balcanes, la CSCE pasó a constituirse en Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), decisión que fue adoptada en la cumbre de Budapest del mes de diciembre de 1994 y que se hizo efectiva el 1 de enero de 1995.

Pero otro importante acontecimiento histórico había reclamado durante estos años la atención de la opinión pública occidental: el Proceso de Paz de Oriente Próximo. Las negociaciones entre palestinos e israelíes parecían querer dar sus frutos después de muchos años sin entendimiento.

Esta situación había propiciado la celebración de la Conferencia de Madrid del 30 de octubre al 1 de noviembre de 1991, primera del Proceso de Paz de Oriente Próximo, que creó a su vez el clima apropiado para una conferencia mediterránea: había llegado el momento de mirar hacia el Sur.

Aquella voluntad mediterránea de la CSCE de la que antes hablábamos fue recogida por la OSCE, que ha dedicado y dedica esfuerzos a sus relaciones con los países mediterráneos diferenciándolos en dos categorías: países mediterráneos socios para la cooperación (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel y Jordania) y países del Próximo Oriente. Pero el hecho de que estos países no sean europeos hace que la actuación de una organización paneuropea en el Mediterráneo sea limitada. Quiere decir esto, que a pesar de los intentos habidos por dar forma y contenido a esta dimensión mediterránea de la OSCE, sigue existiendo un gran escepticismo. Con estos condicionantes, el papel de la Organización se ha visto como complementario de otros procesos de diálogo que existen en la región y que son los que verdaderamente están consiguiendo relacionar a Europa con los países del Sur. Entre ellos se encuentra el Proceso Euromediterráneo.

## **El Proceso Euromediterráneo**

### *De Madrid a Barcelona*

Después de algunas décadas de relaciones bilaterales con algunos países mediterráneos y como resultado de lo tratado en las cumbres de Corfú (junio de 1994), Essen (diciembre de 1994) y Cannes (junio de 1995), la Unión Europea decidió proponer una asociación real a los vecinos de Sur, para estabilizar y equilibrar la situación socioeconómica en ambas orillas mediterráneas. Por un lado se perseguía la paz y la estabilidad y por otro frenar la emigración, utilizando como eje principal de actuación el de reducir las diferencias existentes en ambos lados en cuanto a nivel de vida y prosperidad.

Los días 27 y 28 de noviembre de 1995 se reunieron en Barcelona los ministros de Asuntos Exteriores de los 15 países de la Unión Europea y de los 12 miembros de Mediterráneo (Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Libano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Nacional Palestina) para aprobar la Declaración de Barcelona que instauraba el asociacionismo o partenariado euromediterráneo. De esta cita se vieron excluidas Albania y las repúblicas de la antigua Yugoslavia, inmersas en crisis y conflictos, Mauritania, que se relaciona con la Unión Europea a través del Convenio de Lomé, y Libia, que sufría las sanciones internacionales por el atentado de Lockerbie (2). Las reuniones no se limitaron al marco gubernamental, sino que tuvieron participación otros agentes de la sociedad civil y del ámbito económico. Se acordaron de esta manera los principios de una nueva política basada en la buena vecindad, el diálogo de todos los miembros en igualdad de condiciones, el intercambio de experiencias y el acercamiento en un sentido amplio.

---

(2) Libia es país observador del Proceso Euromediterráneo sin derecho a voz ni a voto desde 1999. Yemen solicitó recientemente incorporarse como observador pero fue rechazado por los Quince.

El Proceso Euromediterráneo se basa en dos grandes ejes: los acuerdos de asociación entre países de la Unión Europea y países terceros de la cuenca mediterránea, y la aplicación de los programas de ayuda MEDA (medidas técnicas y financieras encaminadas a la reforma de las estructuras sociales y económicas en los países no miembros del Mediterráneo). Todo ello con el objetivo final de crear en el horizonte del 2010 una zona de libre comercio euromediterránea.

Los acuerdos incluían tres aspectos: político y de seguridad (3) (cooperación en materia de seguridad mediante mecanismos de resolución pacífica de los conflictos y el control de armamentos); económico y financiero (refuerzo de las relaciones comerciales con el objetivo de crear en el 2010 una zona de libre comercio en la cuenca mediterránea, que sería la mayor del mundo con 700 millones de consumidores potenciales); y social, cultural y humano (con el fin de aproximar las sociedades de ambas orillas). Su aplicación preveía dos vías complementarias: la de acuerdos bilaterales y la de ámbito regional o multilateral.

Se acordó impulsar de igual manera el programa de trabajo estableciendo alrededor de 20 sectores de cooperación en los campos político, social, económico, cultural y humano.

La Conferencia de Barcelona perseguía crear un foro global para acometer la solución de un conjunto de problemas comunes a la zona euromediterránea y originar una dinámica de relaciones multilaterales sin precedentes en el área, orientadas fundamentalmente a temas de libre cambio, seguridad y estabilidad. Buscaba igualmente fomentar la cooperación Sur-Sur, la diplomacia preventiva, la participación de sectores tanto públicos como privados, etc. Para el seguimiento del proceso abierto, se creó el Comité Euromediterráneo del Proceso de Barcelona, compuesto por los representantes de la «troika» (representantes de la Presidencia anterior, de la actual y de la siguiente).

El gran interrogante del desafío planteado en Barcelona fue si los mecanismos desplegados serían suficientes para llevar a cabo tan ambicioso proyecto.

### *De Barcelona a La Valetta*

Pasados unos meses de la celebración de la Conferencia de Barcelona, los socios europeos se habían olvidado en parte de lo acordado. Otros problemas como la crisis económica, la implantación de la moneda única o las epidemias del ganado requerían solución más inminente. En la otra orilla, la desconfianza entre Israel y los miembros árabes se acrecentaba por el clima de inestabilidad que se vivía en Oriente Próximo, pero ello no fue razón suficiente para detener el Proceso Euromediterráneo, que había nacido en Barcelona con una clara vocación de largo plazo.

En el orden económico, el Reglamento MEDA sufrió una serie de retrasos y las incertidumbres se ciñeron sobre el funcionamiento de este instrumento financiero hasta su

---

(3) Las delegaciones árabes e israelí plantearon sus divergencias respecto a este capítulo. Libano dejó constancia de su derecho a defenderse de la ocupación israelí «por todos los medios legítimos» en lugar de «por medios legítimos». Siria pidió incluir el principio de «Paz por Territorios». Agencia Efe, citada por GARCÍA SUÁREZ, P.: «De Barcelona a Marsella», *Nación Árabe* número 43, p. 67. Febrero, 2001.

entrada en vigor en septiembre de 1996. Las inversiones para países en desarrollo de Oriente Próximo y del norte de África fueron asimismo más bajas de lo previsto inicialmente.

Se firmaron acuerdos bilaterales con Túnez, Israel y Marruecos y uno provisional con la Autoridad Nacional Palestina. Se iniciaron los trámites para nuevos acuerdos con Egipto, Argelia, Jordania y Líbano, y se entablaron conversaciones con Siria. También los otros tres miembros —Chipre, Malta y Turquía— establecieron acuerdos de asociación con la Unión Europea.

En lo que respecta al plan multilateral, durante estos primeros meses se limitó a incrementar el diálogo entre las partes y avanzar hacia los objetivos estipulados en los tres capítulos de la Conferencia de Barcelona:

- Se adoptaron medidas de confianza (red de corresponsales políticos y de seguridad, inventarios de armamento, etc.); se debatió un plan de actuación para el refuerzo de la democracia, la diplomacia preventiva, medidas de confianza y seguridad, desarme, terrorismo y crimen organizado; se inició la elaboración de una «Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad»; y se comenzaron actuaciones para formación e información de diplomáticos.
- Se celebraron seis reuniones sectoriales de industria, sociedad de la información, energía, turismo, gestión del agua y pesca, que dieron lugar a los correspondientes acuerdos sectoriales. También se celebraron reuniones de expertos en Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y en transporte marítimo.
- Se establecieron principios comunes de actuación en el ámbito del patrimonio cultural que se reflejaron en 14 proyectos de interés común. Se celebraron reuniones relativas a religión, drogas y crimen organizado. Sin embargo, no se avanzó en el campo de la justicia ni en el de los asuntos internos.
- También se celebraron reuniones del Comité Euromediterráneo, del Grupo de Altos Funcionarios y de Expertos.

El balance de esta primera etapa fue globalmente satisfactorio, en particular en lo relativo a la política y a la seguridad. Parecía esperanzadora la trascendencia que podría tener el Proceso Euromediterráneo en el Proceso de Paz de Oriente Próximo, puesto que constituía el único foro que congregaba a la casi totalidad de los actores mediterráneos y que trataba el tema de la seguridad regional.

Con el fin de analizar la situación en cuanto al estado en que se encontraba el asociacionismo, determinar el grado en que se habían conseguido los objetivos fijados en Barcelona (confirmando y no renegociando dichos objetivos), reforzar la consolidación de Proceso y para emitir directrices para el futuro, se convocó una nueva Conferencia Euromediterránea en Malta a celebrar en el primer semestre de 1997.

En concreto, los objetivos fijados para esta nueva Conferencia fueron:

- Evaluar los resultados obtenidos en el marco de la Asociación Euromediterránea y aprobarlos. Se trataba pues de analizar los resultados en los tres capítulos, identificando los puntos en los que se habían producido retrasos o fracasos y verificar la complementariedad entre los acuerdos bilaterales y los regionales.

- En un segundo paso, confirmar las orientaciones y objetivos adoptados en Barcelona, eventualmente modificándolos en ciertos aspectos e impulsándolos en otros. En este sentido, se trataba de detectar las dificultades para que los socios del Sur se adaptasen a una nueva forma de mercado más abierta y para llevar a la práctica los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación.
- Adoptar medidas complementarias para el periodo comprendido entre esta Conferencia de La Valetta y la siguiente. Se trataba de discutir los campos en los que se podrían alcanzar avances suplementarios o en los que se podrían fijar nuevos objetivos.

La primera medida de orientación de la Conferencia habría de ser la de confirmar la voluntad de los socios de establecer una zona de prosperidad compartida e instaurar el libre cambio para mejorar el nivel de vida y minimizar las desigualdades entre los socios, en el horizonte el 2010. Para ello sería necesario una segunda medida de orientación de aproximar las políticas respectivas en los campos clave relacionados con esa zona económica común. La tercera medida sería la de adaptar en lo posible las políticas económicas de los miembros a los cambios previstos en la economía europea. Y por último, una cuarta medida de puesta en funcionamiento de una política de refuerzo de la cooperación interregional.

#### *De La Valetta a Stuttgart*

La conferencia de La Valetta —segunda del Proceso Euromediterráneo— se celebró los días 15 y 16 de abril de 1997, coincidiendo con el recrudecimiento de la situación en Oriente Próximo a causa del empeño israelí por construir un asentamiento en Yabal Abu Gunaim, junto a la zona árabe de Jerusalén. En ella, además de ratificar y reafirmar —como era de rigor— los compromisos contraídos en Barcelona, se reconoció la importancia de cumplimentar lo acordado en Madrid, de respetar las resoluciones de Naciones Unidas y de mantener el principio de «paz por territorios» para poder avanzar hacia la paz en Oriente Próximo.

Pero la estabilidad en Oriente Próximo había empeorado desde la llegada al poder del Likud en mayo de 1996. El primer ministro Netanyahu se aferraba obstinadamente al argumento de la seguridad como condición para seguir negociando con los palestinos, presionando así sobre el Proceso de Paz con esta nueva opción de «paz por seguridad por territorios». En aras de esa «seguridad» su gobierno adoptó una serie de medidas como el estricto control de personas en Jerusalén, la ampliación de la política de asentamientos para crear núcleos residenciales para colonos judíos en el corazón de los territorios de la Autoridad Nacional Palestina, los cierres de los accesos a Gaza y Cisjordania y otras, que llevaron al Proceso de Paz a un total estancamiento. La retirada de Hebrón se produjo con demasiado retraso y el proceso dejó de avanzar, especialmente cuando el gobierno de Netanyahu aprobó la construcción de nuevos asentamientos judíos en Har Homa, al este de Jerusalén. Incluso Estados Unidos, tradicional aliado de Israel y cuya impotencia mediadora quedaba en evidencia por momentos, llegaron a cansarse de la actitud del gobierno Netanyahu, y tanto este país como la propia Organización de Naciones Unidas anunciaron la posibilidad de proclamación del Estado palestino. También era evidente la incapacidad de los europeos para presionar hacia la paz, a pesar de los esfuerzos del enviado especial señor Moratinos.

A todo esto, la Unión Europea se consideraba pieza clave en el Proceso de Paz de Oriente Próximo. El papel que asumía respecto a este conflicto había quedado expresado en la Declaración de Venecia de junio de 1980 y fue ratificado posteriormente en los sucesivos Consejos de Jefes de Estado y de Gobierno. En este sentido, la Unión se atribuía entre otros el papel de promotor del diálogo regional a través del Proceso Euromediterráneo, considerando que dicho Proceso y el de Paz de Oriente Próximo, «aunque separados», eran «complementarios» (4).

Pero el tiempo transcurrido desde Barcelona y las dificultades de diversa índole que vivía el Proceso Euromediterráneo hacían necesario darle un impulso, para lo que se convocó una nueva Conferencia en Stuttgart a celebrar los días 15 y 16 de abril de 1999. Se presentaba una buena ocasión para definir y concretar los contenidos y propuestas de la política euromediterránea para mantener la confianza que desde Barcelona se había depositado en el Proceso. Los preparativos de esta nueva conferencia se realizaron en Valencia en el mes de enero. Allí se fijaron los objetivos a alcanzar en Stuttgart, entre los que figuraba el de establecer un marco multilateral euromediterráneo para cubrir los aspectos relacionados con las tres áreas del Proceso, establecer medidas de acompañamiento en el ámbito regional y proyectar una conferencia sobre cuestiones de inversión. Más que en aspectos técnicos se pretendía centrar la atención en los políticos, gran asignatura pendiente del Proceso.

También se incluyeron en la agenda el asunto de la deuda y el espinoso tema de la implicación europea en Oriente Próximo. Las conversaciones de Wye Plantation habían puesto de manifiesto que el liderazgo estadounidense en las negociaciones no era lo suficientemente fuerte como para impedir una escalada de la crisis. Los Estados europeos eran conscientes de esta debilidad norteamericana, pero también eran conscientes de que la Unión Europea no estaba ocupando el lugar que le correspondía y lo que es más importante, existía el interrogante de si Europa sería capaz de actuar con una sola voz, o por el contrario ocurriría como en Bosnia o Albania.

### *De Stuttgart a Marsella*

La Conferencia de Stuttgart —primera del Proceso que se celebró en un Estado no mediterráneo— tuvo lugar como ya dijimos durante el mes de abril de 1999. Lo tratado en ella constituyó un nuevo punto de partida para situar las relaciones euromediterráneas y unos nuevos lazos para reforzarlas. Se trataba de dar un salto cualitativo con respecto a las anteriores conferencias euromediterráneas para evitar caer en la celebración rutinaria de una nueva reunión, sin profundizar, avanzar y consolidar los logros obtenidos hasta la fecha en torno al partenariado.

Entre los temas más destacados en esta Conferencia figuraba la presentación de una guía para la elaboración de la «Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad». Carta que pretendía servir como instrumento para llevar a término los principios de la Declaración de Barcelona relativos fundamentalmente a paz y estabilidad. Con este documento se buscaba intensificar el diálogo político para prevenir tensiones y crisis y para mantener

---

(4) «The EU,s Mediterranean & Middle East Policy», página web oficial de la Unión Europea.

la paz y la estabilidad mediante la seguridad cooperativa. También se buscaba desarrollar progresivamente medidas de fortalecimiento del partenariado, de mejora de las relaciones de vecindad, la cooperación regional y la diplomacia preventiva.

Se creó un grupo de trabajo para redactar el texto de la Carta con la esperanza de que el documento definitivo viera la luz en cuanto hubiera una situación política propicia para ello.

Por estas fechas sin embargo, a pesar de los hitos alcanzados desde 1995, se detectan ya algunos desfases entre los principios generales y objetivos de la Declaración de Barcelona y los resultados obtenidos. El más importante de ellos a nuestro juicio, es que los firmantes de Barcelona subestimaron la complejidad del problema de Oriente Próximo.

En Stuttgart, el partenariado se mantuvo demasiado conservador frente a los hitos conseguidos hasta entonces con relación a Oriente Próximo. Otros temas tan importantes para esta región como el de los recursos hídricos y de petróleo quedaron sin tratar.

Problemas como el de la libre circulación de personas y la inmigración quedaron sin aclararse. Este último además se debatió solamente desde el punto de vista de la seguridad pública.

También por estas fechas, en noviembre de 1999, la OSCE celebró en Estambul la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que se firmó la «Carta para la Seguridad Europea», en la que se pretendía definir mejor el papel de la Organización para el nuevo milenio. Su objetivo no era otro que reforzar su capacidad de prevención de conflictos, su resolución en caso de producirse y la rehabilitación de sociedades destrozadas por la guerra.

A comienzos del año 2000 y al margen de la situación en Oriente Próximo antes apuntada, el Proceso de Barcelona, seguía teniendo más sombras que claros, con unos acuerdos de asociación que no lograban despegar del todo, con una zona de libre comercio, inicialmente fijada para el horizonte del 2010, que cada vez se veía más lejana, con unos programas MEDA que no se llevaban a cabo correctamente y con unas inversiones europeas muy bajas en la cuenca mediterránea.

### *¿De Marsella a Barcelona?*

Con la Intifada de *Al-Aqsa* como telón de fondo, la sola idea de que árabes e israelíes se sentaran en la misma mesa de Marsella para hablar de estabilidad y de cooperación podía parecer una broma de mal gusto, tanto que el ejecutivo francés se planteó la posibilidad de anular su celebración. Sin embargo, y a pesar del boicoteo de Siria y Líbano por la negativa europea a condenar las agresiones israelíes, la Conferencia se celebró los días 15 y 16 de noviembre de 2000. Pero esta situación forzada no estuvo exenta de las correspondientes servidumbres: no sólo no pudo ser una conferencia de jefes de Estado sino que tampoco se pudo firmar el documento estrella, esto es, la «Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad».

Durante las sesiones, los ministros mantuvieron una larga discusión en torno a la situación en Oriente Próximo, que hacía que se viviera el momento más delicado del Proceso

Euromediterráneo desde su comienzo en Barcelona. Manifestaron su preocupación por la incidencia que esta situación tenía y podía tener en la estabilidad de la región y sobre todo por la cantidad de vidas que había perdido la población de la zona, que se encontraba desprotegida. Los ministros reiteraron la necesidad de aplicar lo acordado en Sharm El-Sheij y volver a la situación anterior al 28 de septiembre de 2000 como requisito indispensable para poner fin a la violencia. En este sentido, algunos de ellos incidieron en la importancia de restablecer la libertad de movimientos y levantar todo tipo de restricciones en los territorios de la Autoridad Nacional Palestina. No faltaron referencias a la exigencia del cumplimiento de los Acuerdos de Oslo y de las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como tampoco faltaron al principio de «paz por territorios» ni a la necesidad de reabrir la banda de Siria y Líbano.

El ministro palestino de Planificación y Cooperación Internacional, Nabil Shaath, pidió en nombre de su pueblo protección internacional para detener la violencia en Gaza y Cisjordania y manifestó que cuatro de los componentes de la delegación palestina no estaban presentes en la Conferencia por la prohibición israelí para que salieran del país. Shaath pidió a los europeos una mayor implicación en la solución de la crisis (5).

El ministro de exteriores francés Hubert Védrine manifestó que a pesar de que la Conferencia se desarrollaba en un clima desfavorable:

«La Unión Europea está convencida de que la cooperación euromediterránea es suficientemente importante en sí misma y para el futuro, y debe proseguirse, al margen de las vicisitudes del Proceso de Paz» (6).

Los ministros de la Unión Europea reafirmaron por otro lado su postura común en relación al apoyo al derecho de los palestinos a constituir su propio Estado. Para ello invocaron a la postura común recogida en la Declaración de Berlín de marzo de 1999 y en la Declaración de Biarritz de octubre de 2000 (7).

Pero quizás lo más significativo de esta conferencia fue la presentación del borrador de la «Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad», en cuyo contenido e importancia los ministros estuvieron de acuerdo, pero cuya firma quedó aplazada en espera de una situación política más propicia (8).

En otro orden de cosas, Alemania, Reino Unido, Suecia y Austria pidieron ampliar las ayudas económicas a los países del Este, principalmente a los Balcanes, utilizando fondos inicialmente destinados al Mediterráneo, argumentando que los fondos MEDA no se habían desembolsado en su totalidad y que por tanto no eran realistas, y con vistas al

---

(5) ESTERUELAS, B.: «Los palestinos piden a la Unión Europea que rompa su neutralidad cínica», *El País*, 16 de noviembre, 2000.

(6) *Ibid.*

(7) Declaración de Marsella, adoptada en la IV Conferencia Euromediterránea. Marsella, 15 y 16 de noviembre de 2000.

(8) *Ibid.* «Dicho proyecto descansa en un enfoque global de la estabilidad, teniendo en cuenta el conjunto de sus dimensiones políticas, económicas, financieras, culturales, sociales y humanas, y se presenta como un acuerdo marco de naturaleza evolutiva, no vinculante desde el punto de vista jurídico, que sirve de instrumento político para la puesta en práctica gradual de los principios de la Declaración de Barcelona, por lo que respecta a las cuestiones globales de la paz y la estabilidad.»

apoyo del nuevo régimen de la República Federal de Yugoslavia y la ampliación de la Unión Europea hacia el Este. España y otros países del sur de Europa se opusieron a tales medidas por razones obvias.

Se acordó celebrar una reunión ministerial en el segundo semestre de 2001 bajo la Presidencia belga y una nueva edición —la quinta— de la Conferencia Euromediterránea durante el primer semestre de 2002, de nuevo en Barcelona.

### **Otros foros mediterráneos**

Aparte de los mencionados hasta ahora y como decíamos al inicio de este estudio, en el escenario mediterráneo han existido o existen otros foros entre cuyos objetivos también se encuentra la estabilidad y la seguridad regional. Unos y otros han tratado de encontrar caminos de entendimiento con resultado diverso. Por orden cronológico de creación podemos citar:

#### *Grupo de Contacto de la OSCE (Capítulo Mediterráneo)*

Fue creado en 1990 con la participación de los 54 miembros de la OSCE más Argelia, Egipto, Israel, Líbano, Libia, Marruecos, Siria y Túnez. Inicialmente tenía por finalidad proteger el ecosistema mediterráneo, pero pronto pasó a tratar temas de seguridad y de cooperación. Durante su existencia no ha obtenido ningún resultado digno de mención y se puede considerar en vía muerta.

#### *Iniciativa 5+5*

Surgió en 1990 para propiciar el diálogo entre los países ribereños de la Unión Europea (España, Francia, Italia, y Portugal) y los de la recién creada Unión del Magreb Árabe (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez). A ellos se unió Malta posteriormente. Su objetivo era promover la seguridad en el Mediterráneo Occidental y, a diferencia de otras iniciativas mediterráneas, tenía la peculiaridad de la presencia de Libia entre sus miembros.

Después de la reunión inicial en Roma en 1990 y de la siguiente en Argel en 1991, las sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas contra Libia por el atentado de Lockerbie y las posturas divergentes de los miembros respecto al problema de Oriente Próximo, enfriaron el foro. Superadas las condiciones que lo habían frenado, desde enero de 2001 y por iniciativa portuguesa se intenta revitalizar el diálogo que durante años ha estado inactivo.

#### *Diálogo Mediterráneo de la UEO*

Fue creado en 1992 con la participación de los Estados miembros y asociados de la Unión Europea Occidental (UEO), a los que se añadieron Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez. Sus propósitos eran entre otros promover la transparencia y la búsqueda del arreglo pacífico de las controversias. No obtuvo ningún resultado digno de mención. Como consecuencia de los resultados de la cumbre de Niza del año 2000 esta iniciativa ha entrado también en vía muerta.

### *Foro Mediterráneo*

Fue creado en 1994 con la participación de Argelia, Egipto, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marruecos, Portugal, Túnez y Turquía, con objeto de aportar ideas en los ámbitos político, cultural y de seguridad. Su última reunión ha tenido lugar en Argel en junio de 2001. Con el paso del tiempo se ha convertido en un proceso paralelo al Euromediterráneo.

### *Diálogo Mediterráneo de la OTAN*

La Alianza Atlántica, consciente de la importancia del Mediterráneo para la paz y la estabilidad europeas, inició en 1994 un diálogo con Mauritania y cinco países ribereños: Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez.

Este Diálogo Mediterráneo tuvo su origen en la Declaración de Bruselas de 1994, en la que los jefes de Estado y de Gobierno de los países aliados se refirieron a los avances del Proceso de Paz de Oriente Próximo, constatando que abría el «camino al estudio de medidas para fomentar el diálogo, el entendimiento y el refuerzo de la confianza entre los países de la región», y afirmaron que respaldaban «todos aquellos esfuerzos encaminados a reforzar la estabilidad regional». En la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de países de la Alianza de diciembre de 1994, se declaró la disposición a «establecer contactos —siempre caso por caso— entre la Alianza y los países mediterráneos no miembros a fin de contribuir al fortalecimiento de la estabilidad en la región».

El objetivo del Diálogo es contribuir a la seguridad y la estabilidad del Mediterráneo, mejorar la comprensión mutua y corregir los errores de percepción sobre la OTAN en los países que participan en dicho foro y fortalecer otros esfuerzos internacionales que implican a los países mediterráneos, como el Proceso de Helsinki, el Proceso de Paz de Oriente Próximo, y el Proceso Euromediterráneo, todo ello sin duplicar esfuerzos ni crear división de tareas.

### *Colectivo internacional de ayuda al desarrollo*

Este colectivo está integrado por unas 45 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de nueve países mediterráneos (Marruecos, Túnez, Jordania, Líbano, Palestina, Argelia, Italia, Francia y España) cuyo objetivo es la ayuda al desarrollo de los países de Oriente Próximo y Magreb.

Tiene su sede central en España y pretende revitalizar las políticas de codesarrollo e integración entre el norte y el sur el Mediterráneo y buscar fórmulas de interrelación entre las diferentes organizaciones públicas y privadas.

Esta asociación fue creada este año 2001 y constituye la primera red de ONG para la cooperación Norte-Sur en el ámbito Mediterráneo.

## **Análisis de resultados**

### *Los procesos*

Desde la cumbre de Helsinki y a pesar de la celebración de múltiples reuniones, la CSCE no había avanzado en la consolidación de la estabilidad mediterránea.

Mientras tanto, en el Mediterráneo se desarrollaron dos procesos político-institucionales paralelos a estos encuentros de la CSCE, procesos que tienen unos objetivos muy parecidos a los que pretendía la CSCM: crear fórmulas de seguridad, cooperación e intervención en los conflictos del Mediterráneo. Hablamos del Proceso de Paz de Oriente Próximo y del Proceso Euromediterráneo. Estos Procesos tienen un valor añadido respecto a la CSCE, puesto que están haciendo realidad lo que ésta pretendió desde un principio sin conseguirlo.

La OSCE, ya como tal, ha recuperado —o mejor dicho, no ha perdido— su dimensión mediterránea a través del documento de Budapest de diciembre de 1994. Como se ha visto, estableció un grupo permanente de contacto para el intercambio de información de interés mutuo y la aportación de ideas.

Una de las características fundamentales que se supone a la OSCE es la eficacia inherente a su capacidad teórica de intromisión. Pero esta eficacia no puede darse por igual en todas las regiones, siendo especialmente complicada su actuación fuera de los países miembros. Así, los países no europeos del Mediterráneo podrán escuchar las sugerencias de la OSCE, pero difícilmente permitirán una intromisión en la toma de decisiones de sus propios gobiernos.

En el Mediterráneo no actúa una institución única ni un proceso único y posiblemente se esté produciendo un solapamiento de iniciativas en evolución. A pesar de que algunos analistas piensan que deben existir procesos *distintos y complementarios* (9), consideramos que es preciso actuar con *uno solo* y que éste debe ser efectivo. Necesita para ello incrementar sus posibilidades en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis y plantearse como herramienta para extender la estabilidad a través de la cooperación.

Pero, en cualquier caso, insistimos en la necesidad de tener en cuenta las enormes diferencias entre los países europeos y los del sur del Mediterráneo. En lo que respecta al análisis de los procesos que afectan por separado a unos y a otros, estas diferencias se manifiestan en lo que sigue: por un lado, en los procesos llevados a cabo en Europa, donde los riesgos de confrontación militar han existido tradicionalmente, los capítulos sobre seguridad fueron siempre prioritarios. Sin embargo, en el Mediterráneo, donde hay una gran desproporción en las capacidades militares entre los países del Norte y los del Sur, son prioritarios otros capítulos como el de la cooperación o el de los derechos humanos. Por otro lado, en los procesos que afectan a Europa hay una gran homogeneidad cultural entre sus participantes, que comparten el mismo sistema de valores. Sin embargo, aunque existan muchos lazos históricos que unen a los pueblos de ambas orillas, no se puede decir que compartan la forma de vida. En nuestro análisis sobre las posibilidades de actuación en el Mediterráneo quizás este último aspecto sea el más relevante.

Si otros procesos han funcionado en Europa ha sido fundamentalmente porque los países del centro y del este de Europa, afectados casi de continuo por crisis o conflictos,

---

(9) Valgan como ejemplo las declaraciones de Ramón de Miguel, secretario de Estado para Europa, *Diálogo Mediterráneo* 2010 número 19, pp. 6 y 7. Diciembre 2000, o las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores francés Hubert Védrine citadas anteriormente.

han aspirado tradicionalmente a integrarse en las instituciones europeas y porque estos mismos países percibían riesgos, tanto internos como externos, como parte del escenario de seguridad común.

Ni una cosa ni otra ocurren en la región mediterránea. En el Mediterráneo, aunque ambas orillas impulsen fórmulas para la cooperación regional, no tienen el objetivo de alcanzar una integración política. Esto ha quedado de manifiesto, por ejemplo, en el proceso de ampliación de la Unión Europea: países como Turquía, aunque compartan con otros países europeos estructuras de seguridad, encuentran enormes dificultades para compartir otras estructuras como la económica o la política. No cabe duda de que la cultura marca una distancia a veces difícil de salvar.

A la vista de lo planteado podemos decir que la ausencia de un pasado común de los actores y la falta de aspiraciones a la integración en los países de la región, hace mucho más difícil la aplicación de procesos que pretendan ser válidos en todo el conjunto euromediterráneo. Pero no queremos decir que esto sea imposible, simplemente queremos manifestar que se requieren instrumentos y medios distintos para la aplicación de los procesos en Europa y en el Mediterráneo. Por ejemplo, en el Oriente Próximo, el único camino para alcanzar un arreglo a los conflictos será el de los tratados de paz entre Israel y los países árabes; pero si lo que se pretende es resolver un problema europeo tienen cabida fórmulas distintas como la de una cooperación que lleve a una integración gradual a velocidades acordes con el desarrollo de los países afectados.

### *El Proceso Euromediterráneo*

Los Quince desarrollaron una estrategia común para reforzar las relaciones culturales, sociales y, sobre todo económicas entre los países europeos y los de la ribera sur del Mediterráneo con el interés de extender su influencia y sus mercados a otras regiones y de fortalecer sus vínculos con zonas vecinas, que para algunos miembros de la Unión Europea eran novedosas. Oficialmente se trataba de la creación de un espacio de «paz y estabilidad política, de bienestar material, de respeto a los derechos humanos y de cooperación social, cultural y científica», pero la verdadera intención parecía más bien ser la expansión de Europa desde el punto de vista empresarial, el control de la seguridad a ambos lados del Mediterráneo, el freno de los flujos migratorios hacia el Norte, la preservación del frágil equilibrio Norte-Sur ante la ampliación europea por el Este, y el deseo de contrarrestar la influencia norteamericana en la zona. Fruto de estas intenciones nació el Proceso Euromediterráneo.

El primer punto discutible de este Proceso nacido en Barcelona, es precisamente su composición, que queda recogida en su nombre. ¿Por qué no se constituyó un foro solamente de países mediterráneos para tratar los problemas del Mediterráneo? ¿Puede funcionar estando constituido por países europeos miembros que no se ven afectados por gran parte de los problemas de la región?

Los europeos descubrieron en Malta cómo los proyectos de cooperación euromediterránea topaban con el omnipresente escollo del conflicto árabe-israelí. En otro orden de cosas, otra serie de obstáculos dificultaban el avance del proceso. Los diferentes niveles de desarrollo entre los socios europeos y los del sur mediterráneo, las enormes dis-

paridades en la renta *per cápita* y en los salarios, la elevada dependencia comercial del Sur respecto del Norte, el lento incremento de las inversiones extranjeras en los países menos desarrollados, la cuestión de la deuda, la incertidumbre respecto a la liberación comercial de los productos agrícolas y las medidas restrictivas al movimiento de los ciudadanos, no hacían más que confirmar a algunos sus sospechas de que la Asociación podría convertirse en un mecanismo de acceso a los mercados para los productos europeos y una forma de frenar el flujo de inmigrantes hacia los países del Norte.

En Stuttgart, los firmantes de Barcelona subestimaron la complejidad del problema de Oriente Próximo. Quizás por ello, y ante el temor de que el Proceso Euromediterráneo se viera frenado —aún más— por el Proceso de Paz, es por lo que surgieron voces que sugirieron que el primero no debe implicarse en la resolución del segundo por cuanto éste requiere negociaciones bilaterales.

En esta Conferencia, el partenariado tuvo la ocasión de afianzar los compromisos ya contraídos para la paz en Oriente Próximo, pero se mantuvo a la defensiva y no supo encontrar áreas de entendimiento desde las que abordar las crisis y los problemas. Como dijimos, temas tan importantes para esta región como el de los recursos hídricos y de petróleo quedaron sin tratar.

Tanto en La Valetta como en Stuttgart quedó en evidencia la incapacidad para impulsar los aspectos políticos, sociales y humanos del Proceso Euromediterráneo, a pesar de los esfuerzos realizados. También quedó de manifiesto la falta de puntualidad en el desembolso de las ayudas comprometidas.

En Marsella, cumbre eclipsada por la situación en Oriente Próximo, era poco menos que absurdo plantear la ratificación de la «Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad» en un momento en que algunos de los Estados que la iban a firmar eran actores directos o indirectos en la grave situación que se vivía en Oriente Próximo. Por otro lado, la Carta —de firmarse— constituiría únicamente una declaración de intenciones. Iba a nacer por tanto sin carácter vinculante para los firmantes.

En cuanto al balance económico y comercial de esta cumbre, se constató que el nivel de inversión, principalmente extranjero, seguía siendo insuficiente para mantener el crecimiento e incentivar la oferta de los socios, y que el proceso de integración regional Sur-Sur sólo se hallaba en ciernes.

En lo relativo al «cesto» social, cultural y humano, se reconoció que no se habían explotado por completo todas las potencialidades, en particular las relativas a aspectos sociales, a la sociedad civil y a la dimensión humana de la Asociación.

El balance financiero vino marcado por la lentitud del pago de los créditos y la complejidad de los procedimientos.

En Marsella se demostró —como antes apuntábamos— que difícilmente los países del norte de Europa, preocupados por asuntos más cercanos, pueden ser partícipes de la realidad mediterránea. De este modo Alemania, Reino Unido, Suecia y Austria, propusieron desviar los fondos MEDA hacia la reconstrucción de los Balcanes, donde se encuentran sus intereses en mucho mayor grado.

Seis años después de Barcelona I, la cooperación humana entre ambas orillas permanece bloqueada, el desarrollo humano de los pueblos del Sur continúa en regresión, y las diferencias sociales y económicas entre ambas orillas siguen aumentando.

### *Seguridad*

Es obvio que el concepto de seguridad ha cambiado después de la guerra fría. Durante aquellos años tuvo una dimensión horizontal —el enfrentamiento entre los dos bloques— pero desde los años noventa tiene una dimensión vertical (este concepto ha cambiado también en la OTAN desde la Conferencia de Roma de noviembre de 1991). El volver los ojos hacia el Sur nos obligó a cambiar dicho concepto puesto que los factores de estabilidad no se encontraban tanto en las amenazas militares, que también los eran, como en otras de carácter sociopolítico, económico o cultural. Por ese motivo, se pasó a hablar de «seguridad cooperativa». En otras palabras, aunque las amenazas de tipo militar no han desaparecido, ya no son percibidas como elementos de atención prioritaria.

Lo que en la nueva terminología se denominan «nuevos riesgos» y que afectan a la seguridad de Europa respecto al Mediterráneo, pueden encontrarse básicamente en las diferencias demográficas entre Norte y Sur, el lento crecimiento económico y las altas tasas de desempleo en el Sur, y los problemas políticos de los regímenes árabes para mantener su legitimidad frente al crecimiento del integrista islámico. Analicemos cada uno por separado para comprender la forma en que estos elementos desestabilizadores afectan a la seguridad.

Actualmente Europa tiene que hacer frente a un crecimiento de la inmigración proveniente del Sur, a la vez que al debilitamiento e inestabilidad económica de sus vecinos mediterráneos. La masiva inmigración de musulmanes y árabes, pertenecientes a otra cultura, está llevando a Europa a muchos dilemas de tipo político y cultural y está provocando que desde el Sur se vea la europea como una cultura opuesta.

En cuanto a los aspectos económicos, la debilidad del Sur pone en peligro la estabilidad europea, porque se rompe el equilibrio entre Estados vecinos. No es favorable para la estabilidad que existan países económicamente muy fuertes como son los de la Unión Europea, con vecinos que son todo lo contrario. Por eso se fomenta la cooperación internacional en aspectos económicos.

Respecto a los Estados árabes, desde el fin de la guerra fría, el estallido de la guerra del Golfo y el inicio del Proceso de Paz de Oriente Próximo, han cambiado su actitud hacia Occidente y sus planteamientos de seguridad, y se han visto obligados a buscar vías de «democratización» para sus regímenes totalitarios. A estos cambios hay que añadir la desaparición de la URSS como agente externo en el Oriente Próximo, que deja a los países árabes a merced de la influencia norteamericana.

Los países árabes de Oriente Próximo son conscientes de que no tienen más salidas que buscar la paz con Israel. Este giro y el inicio de negociaciones ha provocado que los gobiernos árabes tengan que hacer frente a la oposición de muchos sectores, especialmente los grupos religiosos, y ha propiciado que las tensiones ya no sean causa de la herencia del colonialismo, sino de las propias relaciones interárabes.

Como consecuencia de todas estas transformaciones, los árabes han comenzado a interesarse en el Mediterráneo, en los diálogos con las organizaciones y foros internacionales y, además, han accedido al asociacionismo euromediterráneo. Las causas directas de esta evolución en la postura árabe han sido el interés en una estructura económica fuerte que evite la caída de los regímenes políticos frente a una oposición en aumento y el deseo de participar en instituciones de cooperación internacional, que les permitan tomar parte con voz y voto en los asuntos mediterráneos.

Entonces, dado este interés mutuo, ¿cuál es el pacto de seguridad en las relaciones euromediterráneas? Entendemos que el objetivo de los europeos es el fortalecimiento de los escenarios político y económico a largo plazo (por ello el Proceso Euromediterráneo insiste en la pluralidad política) y que el objetivo de los Estados de la ribera sur es conseguir la cooperación económica y política, y evitar o contener la interferencia europea en los asuntos internos de sus Estados.

Aunque los planteamientos son distintos, es aquí donde radica en definitiva el interés común: atacar las raíces de los conflictos (pobreza, deterioro medioambiental, sobrepoblación, carencia de instituciones legítimas, etc.). Esto ha llevado a la necesidad de mecanismos para la prevención de los conflictos, de ahí el Proceso Euromediterráneo. Pero ya hemos visto que el campo de aplicación de estos mecanismos es limitado y a las razones apuntadas anteriormente habría que añadir que los Estados europeos no ven la falta de pluralismo político y de respeto a los derechos humanos en los países del Sur como un obstáculo para el crecimiento político y económico de la Unión Europea, a diferencia de lo que ocurre respecto a los países del Este; y que los países del Sur no van a aceptar discusiones sobre sus minorías, dado que lo consideran un asunto interno, igual diferencia con los países del Este.

Pero aunque un pacto de estabilidad y desarrollo en el Mediterráneo no sería capaz de resolver los problemas antes citados, no se descarta que pueda funcionar para resolver otros asuntos, como el problema del agua, las fronteras, las infraestructuras, etc.

En relación a otros aspectos de la seguridad, la Asociación Euromediterránea puede ser válida para la diplomacia preventiva, la gestión de crisis e incluso la reconstrucción de la paz. Sin embargo, la realidad de los últimos años ha demostrado que la intervención occidental en los conflictos árabes, es percibida por los propios árabes como un instrumento de Occidente para la interferencia y dominación en un sentido antiárabe y anti-musulmán. Ésta ha sido por ejemplo su percepción de la actuación de Occidente en el caso de Irak, por ello la Asociación no funcionará para la imposición de la paz.

Tampoco es positiva la percepción de las estructuras militares occidentales que pueden actuar en el Mediterráneo (EUROFOR, EUROMARFOR, STANAVFORMED y CAFMED) que no son vistas como instrumentos para la «seguridad cooperativa», sino todo lo contrario. Con esta percepción es muy poco probable que ningún planteamiento en términos defensivos pueda prosperar entre ambas orillas.

Sin embargo, podría haber indicios de que en el futuro se podría conseguir el entendimiento en materia de seguridad entre el Norte y el Sur. Estos indicios serían el éxito de la cooperación euromediterránea en otros aspectos, el éxito del Proceso de Paz de Oriente Próximo, o el éxito de SFOR y KFOR en Bosnia-Herzegovina y la República

Federal de Yugoslavia respectivamente, donde por primera vez ejércitos de países occidentales y de países árabes han llevado y llevan a cabo de forma combinada operaciones de apoyo a la paz.

Finalmente, el atentado terrorista de la Torres Gemelas de Nueva York cuyas tremendas repercusiones en la seguridad mundial no escapan a nadie, puede constituir el revulsivo que impulse de nuevo el Proceso de Paz de Oriente Próximo, cuyas consecuencias serán acusadas en el marco mediterráneo. Para ello será necesario que los medios de comunicación social eviten la interpretación de los hechos como el fruto de un choque de civilizaciones.

## Conclusiones

El proceso iniciado en Helsinki ha demostrado no ser válido para el Mediterráneo. Todos los intentos de diálogo iniciados en su seno han encontrado como obstáculo el conflicto de Oriente Próximo. Se requieren medios e instrumentos diferentes para la aplicación de procesos de seguridad y cooperación en Europa de los que serían necesarios en el Mediterráneo.

Desde su origen, el Proceso Euromediterráneo ha estado lastrado por el conflicto de Oriente Próximo. La gravedad del escollo que supone esta cuestión se refleja en el fracaso que como mediadora ha sufrido la Unión Europea, cuyo papel en la zona ha quedado reducido al de pagar las facturas de un Proceso de Paz en el que apenas le queda margen de actuación, y al de observadora de las gestiones que realiza Estados Unidos.

Si bien es cierto que el Proceso Euromediterráneo es el único foro internacional, aparte de Naciones Unidas, en el que se sientan las partes implicadas en el conflicto de Oriente Próximo y en el que la Autoridad Nacional Palestina es reconocida como un miembro más, los mecanismos desplegados han sido insuficientes para frenar la violencia en la región por las siguientes causas:

- No se puede considerar «separados» ni «complementarios» ambos Procesos por las razones expuestas en el párrafo anterior. Ambos son inseparables. Los intentos de separar artificialmente ambos procesos han llevado al fracaso. Como dijo el profesor Bichara Khader, «desligar ambos Procesos no es práctico y resulta contraproducente» (10).
- La firma de la «Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad» en la región no suponía un compromiso vinculante para las partes enfrentadas en Oriente Próximo.

La paz en Oriente Próximo es un requisito previo al éxito total de la cooperación en la región.

Con el fracaso de Marsella, la Unión Europea pierde una oportunidad de oro, que será aprovechada por Estados Unidos para consolidarse como mediador en Oriente Próximo. Se debilitan las esperanzas árabes de una mediación europea con capacidad de complementar a la norteamericana.

---

(10) KHADER, B.: «La Asociación Euromediterránea: tareas pendientes», *IPTS Report* número 25. 1998.

Por otro lado, el Proceso Euromediterráneo está cargado de contradicciones y dificultades. A día de hoy no se puede afirmar que dará origen a una prosperidad general y a una estabilidad política en la región mediterránea, más bien lo contrario.

La estabilidad y la prosperidad mediterráneas parecen todavía algo muy lejano por causas debidas bien a los actores, al marco en su conjunto, o a los instrumentos.

A pesar de esta cruda realidad, Occidente no se puede resignar al «choque de civilizaciones», antes bien, debe rebelarse contra los vaticinios de Huntington, y la forma de hacerlo ha de ser mediante la cooperación en todos los campos, de manera que se acorten las diferencias entre el mundo rico y el menos desarrollado. Por ello, los procesos iniciados deben mantenerse activos a pesar de los negros nubarrones que se cierran sobre ellos.

## Bibliografía

### *Artículos de prensa*

AGUIRRE, M.: «Mediterráneo: construcción de una región», *Boletines CIP/INET* números 1, 2 y 3. Otoño 1995-invierno 1996.

ALGORA WEBER, M.<sup>a</sup> D.: «De la Conferencia de Madrid a la Conferencia de Barcelona», *AHA*. Octubre, 1995.

- «El Mediterráneo: una reflexión para el nuevo milenio», *Boletín de Información del CESEDEN* número 267. Madrid, enero de 2001.

BORRELL, J.: «El Proceso de Barcelona tres años después», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 11. Noviembre, 1998.

BUSQUETS, G.: «Primer aniversario de la Conferencia de Barcelona», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 5. Marzo, 1997.

CLARET, A.: «Participar en el diálogo mediterráneo», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 16. Marzo, 2000.

COTELO SUILS, M.: «Seguridad... ¿para quién?», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 9. Mayo, 1998.

DIETER MEHR, K.: «La seguridad en el Mediterráneo: ¿Hacia una OSCM?», *Boletín de Información del CESEDEN* número 267. Madrid, enero de 2001.

EL MALKI, H.: «De Barcelona a Stuttgart: ¿qué perspectivas euromediterráneas?», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 16. Marzo, 2000.

- «Vers de nouvelles formules de partenariat euro-méditerranéen», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 17. Julio, 2000.

ESTERUELAS, B.: «Los palestinos piden a la Unión Europea que rompa su neutralidad cínica», *El País*, 16 de noviembre de 2000.

- «Siria y Líbano ausentes de la Conferencia Euromediterránea», *El País*, 15 de noviembre de 2000.

FRADE, C.: «Los países árabes se niegan a suscribir la declaración de la Unión Europea sobre Palestina», *El Mundo*, 17 de noviembre de 2000.

- «La crisis de Oriente Próximo hipoteca la Cumbre Euromed», *El Mundo*, 16 de noviembre de 2000.

KHADER, B.: «La Asociación Euromediterránea: tareas pendientes», *IPTS Report* número 25. 1998.

GARCÍA SUÁREZ, P.: «De Barcelona a Marsella», *Nación Árabe* número 43. Febrero, 2001.

IZQUIERDO ROJO, M.: «Un proyecto a medio y largo plazo», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 11. Noviembre, 1998.

IZQUIERDO ROJO, M. y VILLA MATEOS, P.: «Un nuevo impulso para el Proceso Euromediterráneo», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 12. Febrero, 1999.

- LÓPEZ AGUIRREBENGOA, P.: «El Magreb y el Proceso Euromediterráneo. Una perspectiva europea y española». *Cuadernos de Estrategia* número 106. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid, 2000.
- MARÍN, M.: «Foro Parlamentario Euromediterráneo», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 11. Noviembre, 1998.
- «Barcelona: reequilibrio hacia el Sur», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 15. Diciembre, 1999.
- MAYOR OREJA J.: «Paz y estabilidad en el Mediterráneo», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 14. Septiembre, 1999.
- ORTEGA, A.: «Año de siembra en un cruce de siglos», *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona, 1997.
- PIERINI, M.: «La Conferencia de Barcelona un año después», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 5. Marzo, 1997.
- PRAT Y COLL, J.: «La Conferencia de Barcelona y el II Foro Euromed en Nápoles: el porqué de la sociedad civil», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 8. Marzo, 1998.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L.: «El Mediterráneo en el escenario global», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 18. Diciembre, 2000.
- SOLANA J.: «Una verdadera política mediterránea de la Unión Europea», *Diálogo Mediterráneo 2010* número 15. Diciembre, 1999.
- «NATO and the Mediterranean», *Mediterranean Quarterly*. Marzo, 1997.
- VV. AA.: «Cataluña vuelve a impulsar el Proceso Euromediterráneo», *Boletín Informativo Info Med* número 8. Diciembre, 2000.

#### Entrevistas

- LANQUAR, R.: «El bloqueo del Proceso de Paz hace más necesario si cabe el progreso de la cooperación euromediterránea» (entrevista con Pierre Moscovici, ministro delegado de Asuntos Europeos), *Diálogo Mediterráneo 2010* número 9. Mayo, 1998.
- «El Proceso de Barcelona y la Conferencia de Marsella» (entrevista con Ramón de Miguel, secretario de Estado para Europa), *Diálogo Mediterráneo 2010* número 19. Diciembre, 2000.

#### Editoriales

- Editorial: «La continuación de Barcelona». *Diálogo Mediterráneo 2010* número 5. Marzo, 1997.

#### Libros

- CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA, textos fundamentales. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1992.
- GUERRAOUI, D.: *Los grandes desafíos económicos*. Icaria. Barcelona, 2000.
- VV. AA.: «El mundo a los 50 años de la Segunda Guerra Mundial. Helsinki 20 años después», *Cuadernos de la Escuela Diplomática* número 11. Madrid, 1996.

#### Otros documentos

- Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia Euromediterránea (27-28 de noviembre de 1995).
- Declaración de Marsella, adoptada en la IV Conferencia Euromediterránea (15-16 de noviembre de 2000).
- «Mensaje del Alto Representante de la Unión Europea. para la PESC». Barcelona, 25 de noviembre de 2000, *Diálogo Mediterráneo 2010* número 19. Diciembre, 2000.
- Nota interna. «Un nuevo impulso a la cooperación en el Mediterráneo y en Oriente Próximo». Ministerio de Asuntos Exteriores. Gabinete del Ministro. (Sin fecha).

CSCE. Informe de la Reunión de Expertos en La Valetta relativo a la cooperación en el Mediterráneo, de 26 de marzo de 1979.

- Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la Región del Mediterráneo, en Venecia, de 26 de octubre de 1984.
- Informe de la Reunión sobre la Región del Mediterráneo, en Palma de Mallorca, de 19 de octubre de 1990.

Ponencia presentada por el excelentísimo señor don Arturo Esteban, senador del Grupo Parlamentario Popular y miembro de la delegación española en la Asamblea Parlamentaria de la OSCE sobre el Mediterráneo. Mónaco, octubre de 1997.

*Páginas de Internet consultadas*

*[www.osce.org](http://www.osce.org)*

*[www.europe.eu.org](http://www.europe.eu.org)*

*[www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es)*

*[www.malta.euromed.net](http://www.malta.euromed.net)*

*[www.euromed.net](http://www.euromed.net)*

*[www.jrc.es](http://www.jrc.es)*

*[www.attac.org](http://www.attac.org)*

*[www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)*

# ALHUCEMAS: 75 AÑOS DESPUÉS, ANÁLISIS DE LA PRIMERA ACCIÓN CONJUNTA DE LAS FUERZAS ARMADAS

Alfonso Vallés Sales  
*Capitán de corbeta de la Armada.*

## Introducción

Hace 75 años, el día 8 de septiembre de 1925, dio comienzo la operación de desembarco en Alhucemas. La operación, de naturaleza conjunta y expedicionaria, parte de una campaña posterior más amplia, era la primera acción conjunto-combinada en la que participaba España en la era moderna y ello, junto al precedente del fracaso de la operación anfibia aliada de los Dardanelos en 1915, constituía un importante motivo de preocupación. Pese a ello, y a las graves consecuencias en el orden político y social de su resultado, las Fuerzas Armadas mantuvieron su confianza en los principios de la acción conjunta, afirmando el valor de la opción anfibia como elemento clave en la resolución del problema militar en un medio complejo y entonces en buena parte desconocido: el litoral (1).

Las palabras claves, utilizadas por primera vez en el lenguaje operacional de nuestras Fuerzas Armadas, y que califican la operación, fueron expedicionario (2), litoral, y como consecuencia natural de ellas, conjunto. En Alhucemas, la opción anfibia fue adoptada en base a los intereses nacionales y a las percepciones sobre las capacidades y riesgos asociados con esa particular línea de acción. Hoy, como hace 75 años, dicha opción, conjunta e integradora de las capacidades de las Fuerzas Armadas, sigue siendo una solución operativa al problema militar.

Coincidiendo con el comienzo del siglo, la nueva Directiva de Defensa Nacional 1/00, reconoce que España ocupa hoy en la escena internacional un papel que le permite proponerse nuevas metas y plantearse un papel más destacado. En el escenario estratégico complejo actual, el Mediterráneo, hoy igual que hace 75 años, «una encrucijada viejísima» (3), vuelve a ser el eje privilegiado de nuestra acción exterior. Sin una contingencia que domine de forma absoluta el planeamiento operacional nacional, los riesgos asi-

- 
- (1) «Aquella área de mar que debe ser controlada para apoyar las operaciones en tierra, y el área en tierra que debe estar apoyada directamente desde la mar». BR1806 *British Maritime Doctrine*, 2.<sup>a</sup> edición, p. 163. HMSO. Londres, 1999.
- (2) Se refiere a una duración temporal con la intención de retirarse después de llevar a cabo una misión específica, *Expeditionary Operations*, p. 34. MCDP 3. Departamento Marina de Estados Unidos. 1998.
- (3) FERNAND B., historiador: Citado en la Conferencia «Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo». Felipe Sahagún. ESFAS. Febrero, 2001.

métricos, crisis y conflictos que comprometen la estabilidad internacional, pueden afectar a nuestra seguridad y requerir una respuesta. En consecuencia, hoy, es imprescindible que las fuerzas estén dotadas de capacidades conjuntas para la proyección del potencial militar en forma oportuna más allá de nuestras fronteras y para el sostenimiento prolongado de las operaciones. Después de 75 años, Alhucemas puede ser una buena referencia conceptual. Aporta el valor de lo expedicionario, lo conjunto, lo multinacional y un escenario potencial para el desarrollo de conflictos, el litoral. No otra cosa pretende este trabajo: analizar la operación de desembarco en Alhucemas, tanto a nivel estratégico como en el nivel operacional, para extraer todas aquellas enseñanzas que en la actualidad puedan ser aplicables a las operaciones de las Fuerzas Armadas. De forma resumida, el ensayo se haya estructurado en las siguientes grandes áreas: la primera parte está dedicada a fijar los antecedentes geoestratégicos de la operación. En ella se describe el estado de la prensa de la España de primeros de siglo, la situación del conflicto desde las posiciones de los principales periódicos españoles, y la aportación de Aznar (4) y Ortega y Gasset al debate. A continuación, se trata el preludeo estratégico, donde se encuadra el alcance de la operación seguido de los principios de la acción conjunta identificados en su diseño. Debido a la influencia en la concepción y planeamiento del desembarco de la operación anfibia de Gallípoli, se exponen las valiosas conclusiones obtenidas por la Comisión Dardanelos y su relación con el planeamiento de la operación. Por último, se ofrece una presentación de aquellas enseñanzas que, obtenidas hace 75 años por nuestras Fuerzas Armadas, en la actualidad puedan ser útiles en el diseño de la arquitectura operacional y en la identificación de las capacidades logísticas en un escenario potencial: el litoral y su espacio natural de maniobra, la mar.

### Presencia española en Marruecos

Para encuadrar el problema de Marruecos en el plano de la acción exterior de comienzos de siglo, conviene recordar la clasificación realizada por lord Salisbury, primer ministro y secretario del Foreign Office británico, entre las naciones vivas y las naciones moribundas. La inclusión de España, al par que Turquía, en esta última categoría, suponía un grave riesgo: el de convertirse, no en sujeto, sino en objeto de la diplomacia internacional. Así, al iniciarse la Conferencia Internacional de La Haya, junio de 1899, determinada prensa belga había llegado a formular esta asombrosa sugerencia (5):

«Tal vez nos daréis la paz; tal vez daréis al mundo la paz, aprovechándoos de ese cadáver que se llama España, y proporcionando a Francia la compensación que necesita por su pérdida de Alsacia y Lorena, y esa compensación la podéis encontrar regalando a Francia, Aragón, Cataluña y parte de Navarra.»

La aspiración nacional a verse situada de nuevo en el juego internacional pasaba por la necesidad de construir un mínimo de patrimonio colonial. El horizonte africano, convertido en vertiginoso ajedrez colonial de las grandes potencias, proporcionaba la proyec-

---

(4) Manuel Aznar Zubigaray, periodista, director de *El Sol* y embajador de España. Abuelo del actual presidente de Gobierno José María Aznar.

(5) Entrevista a Carlos Seco Serrano. Miembro de la Real Academia de la Historia. Madrid, 28 febrero de 2001.

ción a dichas aspiraciones. De otra parte, España era el único país europeo con seculares posiciones propias en la costa magrebí: Ceuta, al norte de Yebala; Melilla, en el flanco oriental del Rif. La abstención en el momento en que la intervención europea en Marruecos se estaba decidiendo, sólo podría traer por consecuencia el cerco por Francia; la fijación de una nueva frontera francesa al otro lado del Estrecho.

Ahora bien, a tales imperativos, se oponía el desánimo provocados por el reciente revés ultramarino. Ello explica que se dejase pasar una buena oportunidad, la que precisamente ofrecía Francia en octubre del año 1904, tras el tropiezo en Fashoda frente a Inglaterra. Dos años más tarde, la Conferencia de Algeciras de 1906, convocada tras la alarma provocada por las declaraciones del káiser de un Marruecos independiente (6), durante su inesperada visita a Tánger en el año 1905 y la escala del buque de guerra *Panther* en Agadir, reconocía la presencia española en el Rif y en las otras zonas norteafricanas. Por el Tratado de noviembre del año 1912, España se veía obligada a renunciar a Tánger, pero salvaba Larache, Alcazarquivir y Arcila para su zona de influencia, y lograba un reconocimiento claro de la misión española de Protectorado en condiciones teóricamente, sobre el papel, iguales a las asumidas por Francia en su zona. En la práctica veía esfumarse las posibilidades sustanciosas del Tratado secreto (7) del año 1904, y al final se quedaba con el «hueso de Yebala y la espina del Rif» (8). A pesar de ello, España conseguía un lugar bajo el sol, figura 1, p. 69.

## Estado de la prensa en España ante el conflicto

El conflicto de Marruecos es, sin duda, el tema internacional tratado con más asiduidad por los periódicos españoles de comienzos del xx. La campaña militar es la primera seguida en directo por los periódicos españoles. El modelo ideal de periódico de la época, cuenta con una redacción formada por igual entre escritores de gran pluma e informadores atrevidos. No otra cosa fue *El Sol* de Aznar y Ortega y Gasset (9).

Para cubrir la actualidad en la guerra del Rif, donde nace la corresponsalía de guerra, se contó con corresponsales fijos, numerosos colaboradores y enviados especiales. Las crónicas exclusivas se complementan a diario con despachos sin firma, partes oficiales, listas diarias de bajas, testimonios de protagonistas, opiniones de políticos y militares, amplísimos resúmenes de los debates parlamentarios sobre el conflicto y gráficos de las operaciones, en su mayoría realizados por los propios corresponsales. Había en España en esas fechas unos 250 periódicos con una tirada global aproximada de 1.200.000 ejemplares, la mitad de ellos correspondientes a Madrid y unos 200.000 a Barcelona. Cinco sólo pasaban de 100.000 y ninguno llegaba a 150.000. Es preciso recordar que más de la mitad de los españoles eran analfabetos.

(6) El propósito real era acceder a los puertos de su fachada Atlántica y explotar las supuestas riquezas de las minas del Rif (compañía minera Manessman).

(7) En dicho Tratado se señalaba por primera vez los límites de la zona de influencia española. Fez, casi toda la cuenca del Sebu, Taza y el río Muluya hasta el Mediterráneo. La condición previa de Inglaterra era que España no fortificaría las costas del estrecho de Gibraltar.

(8) WOOLMAN, D.: *Abd El-Krim y la Guerra del Rif*, p. 27. 25.000 kilómetros cuadrados de un terreno seco y árido.

(9) SAHAGÚN, F.: Conferencia «Manuel Aznar: mucho más que un corresponsal». 23 de enero de 2001.

A comienzos del año 1917, la Primera Guerra Mundial desplaza por completo el interés de los periódicos y de los políticos. La tensión en el norte de Marruecos había descendido un poco, pero los enfrentamientos y las emboscadas nunca cesaron. A pesar de la catástrofe del barranco del Lobo de 1909, resultado de la escalada y su respuesta al ataque sufrido por los obreros del ferrocarril de Melilla, que había levantado todos los posos del 98 —anticolonialismo, antibelicismo y antimilitarismo— en la Semana Trágica, el interés por África, seguía siendo muy alto. Para la mayoría de los políticos porque estaban convencidos de que:

«España sería vulnerable estratégicamente y dejaría de contar como gran potencia si cualquiera otra se asentaba en el norte de Marruecos» (10).

Para otros, por la misión africana de España. Por otro lado, la nueva Ley del Servicio Militar había creado la figura del soldado de cuota poniendo fin al bochornoso expediente de la liberación a metálico para evitar servir en África. Mientras en el Ejército, habían surgido las llamadas Juntas de Defensa, que reclamaban la «escala cerrada» para todas las Armas con el fin de evitar los ascensos rápidos por méritos de guerra de los compañeros que luchaban en Marruecos. Fueron un factor de conflicto y división permanente dentro del Ejército y entre los intervencionistas o «africanistas» y los abandonistas o «derrotistas». Entre éstos, Primo de Rivera, el 25 de marzo de 1917 sorprendía a la clase política con la siguiente tesis (11):

«Ceuta por Gibraltar y el resto de Marruecos para quien lo quiera.»

El domingo, día 15 de mayo del 18, desde el *El Sol*, Aznar vuelve la mirada a Marruecos y efectúa un llamamiento a los dirigentes y a los lectores para analizar en su globalidad la posición de España en Marruecos. Se califica la pérdida de Tánger, plaza de considerable valor estratégico, de «amputación absurda de la zona española» y se advierte que dicha amputación obliga a un despliegue disperso e ineficaz del Ejército español. No existe un problema de Tánger aislado sino:

«Un problema general de Marruecos, que, a su vez, no es sino una parte del problema del Mediterráneo, eje de toda la política internacional española.»

Está convencido de que:

«Cuando España haya fijado sus derechos (en el Mediterráneo), lo demás se nos dará por añadidura». Defiende «una defensa firme de la zona de influencia en Marruecos, un entendimiento con Francia e Inglaterra y mano dura con los dirigentes indígenas rebeldes», en su opinión al servicio de Alemania. Entre ellos, «El Raysuni, a sueldo de España, nos crea conflictos graves.»

Tras la Primera Guerra Mundial, a la conflictiva situación interior creada al pasar de una economía de guerra a otra de paz, se unía la doble consecuencia exterior de la Paz de Versalles. Para el Gobierno, la necesidad de abordar en firme la ocupación de la zona, afirmando la conexión del Rif oriental y de Yebala mediante la toma de Alhucemas; para los «protegidos», el impacto del doble estímulo ofrecido por la Europa posbélica: la revolución rusa y el brote de los nacionalismos.

---

(10) Intervención de Maura en el Congreso de los Diputados. Acta día 19 febrero 1919.

(11) Debate sobre Marruecos. Congreso de los Diputados. Sesión de Cortes. 19 de febrero 1919.



En esta situación, nace a la opinión pública la figura de Abd El-Krim, natural de Axdir y perteneciente a una notable familia de la cabila de los Beni Urriaguel del Rif. Antiguo editorialista de la sección musulmana del *Telegrama del Rif* y juez de jueces. Colaboracionista (12) es nombrado «Caballero de la Orden de Isabel la Católica», y recompensado con la cruz blanca y la roja del Mérito Militar. En el año 1917, ingresa en prisión por un delito de opinión. En el año 1919 huye de Melilla por temor a ser entregado a los franceses por germanófilo; se instala en Axdir y rompe con España. Defraudado con el sultán, al que considera haber dejado de representar a la comunidad de creyentes, cuestiona su legitimidad; tras reconocer como único poder el supratribal rompe con el *Majzén*. En la primavera de 1921, Abd El-Krim había organizado el núcleo de sus fuerzas en el Rif. La mayoría de Beni Urriaguel, los restantes de Bocoaya, Tensaman, Beni Tuzin y Beni Ammart. Junto a su hermano Mohamed, su jefe de estado mayor, idearon una estrategia basada en una guerra asimétrica. Su acción se basaría en: sorpresa, emboscada y movilidad (13).

El día 7 de abril de 1921, *El Telegrama del Rif* anuncia que el Ejército se hallará pronto sobre Alhucemas. El 21 de julio, se produce el «desastre de Annual» y el hundimiento de la Comandancia General de Melilla:

«El Ejército derrotado; la plaza abierta y la ciudad loca, presa del pánico» (14).

En los momentos decisivos, tras la pérdida de monte Arruit no aparece ningún artículo en prensa. El día 12 de agosto, bajo el título «Comentario de ayer», Aznar describe la derrota, pero exculpa por completo a los mandos militares:

«¿Qué se puede exigir a un hombre (Berenguer) que, en circunstancias como las actuales, no tiene artillería buena, ni ametralladoras suficientes, ni un solo tanque, ni aeroplanos de bombardeo, ni automóviles blindados, ni soldados con capacidad de maniobra, ni núcleos de tropas acostumbradas a los ardides de la guerra mora?»

Meses después, denuncia el desbarajuste y el desorden que han reinado siempre en la zona española. Le suceden los siguientes editoriales:

«El problema de Marruecos no es militar» (17 de marzo de 1922). «Teniendo en África un alto comisario que es mucho más partidario de la acción política que de la militar, se trata únicamente a tiros el problema de Marruecos. Siendo el general Berenguer un enamorado de las teorías modernas de Protectorado, se le pone en condiciones de imposible aplicación. Y se piensa en destituirle en hora tan delicada.»

---

(12) Su familia, en 1913, había colaborado para preparar un desembarco en Alhucemas. En carta «muy reservada», se defiende la razón de abonar a Mohamed Abd El-Krim, cuarenta y cuatro mil novecientos treinta y cinco pesetas en concepto de indemnización –por daños a sus propiedades– más otras, de doscientas o trescientas mil pesetas, a repartir entre los jefes beniuirriagueles. Archivo de la Real Academia de Historia. Fondo Romanones, legajo 6.

(13) Mao Tse Tung reconoce a Abd El-Krim como una de sus principales fuentes donde aprendió la guerra popular de liberación. *Cit.* Mohamed Ahmed Anis, de la Universidad de El Cairo. 1971.

(14) *Diario de una Bandera*. Comandante Franco. Ed. 1922. 20 parte: «El territorio de Melilla».

«Ciento cincuenta mil hombres aguardan...» (23 de marzo de 1922). «El Gobierno carece en absoluto de plan y de idea (sobre Marruecos)... La parte principal del poder del enemigo no es en el aspecto bélico sino las vacilaciones y la inepticia de los gobernantes, que han aniquilado una acción militar que se desarrollaba normalmente.»

«Silencio revelador» (3 de mayo de 1922). «Cuando se trata de establecer un Protectorado no se empieza por librar la batalla contra todo el país que se va a proteger, sino que hay que empezar por hacerse amigos a quienes se va a proteger. Esto, que es tan claro, parece que no lo comprende el alto comisario, como tampoco comprende que si nos ha costado entre gastos directos e indirectos cerca de cinco mil millones de pesetas y doce años de esfuerzos de pacificación relativa de diez mil kilómetros cuadrados de territorio, el país no está dispuesto a gastarse ocho mil millones y quince años más de guerra en pacificar los otros trece mil kilómetros cuadrados. El general Berenguer parece proceder como si dispusiera de la eternidad y de los tesoros de Estados Unidos de América del Norte.»

«Urgencia de una solución» (4 de mayo de 1922). «Quizá el problema de Marruecos sea irresoluble, en tanto no se produzca la reforma total de la vida política española; alguna vez hemos dicho que Marruecos no es más que el campo de experiencia de la eficacia de nuestro Estado. Pero la urgencia de los momentos no deja lugar a la gran obra y nos fuerza, antes de proceder a la renovación total, a apagar el incendio, como sea, con tal de que sea enseguida.»

Esta actitud cada vez más crítica de la prensa, coincide con el establecimiento de una política informativa restrictiva por parte del Gobierno. El editorial de Aznar del 6 de abril de 1922, es una crítica a estas medidas:

«En estas reglas, que parecen dejar alguna libertad a la prensa, va implícita una censura total y absoluta. En efecto, no se pueden publicar otros telegramas que los recibidos de África, que son allí censurados, mutilados y transformados; no se permiten tampoco noticias sobre ningún hecho que puedan servir de base a ulteriores operaciones, ni de acciones que formen parte de planes no realizados en su totalidad. Este último nos parece absurdo. Primero, porque en toda campaña cada hecho es un antecedente, y preparación de una nueva acción, a no ser que no exista un plan meditado, que todo pudiera suceder; segundo, porque, como no sabemos cuales son los planes, no podemos juzgar cuando un hecho forma parte de ellos y cuando no.»

Durante el mismo año, Abd El-Krim (15), ferviente admirador del movimiento de los «jóvenes turcos» de Mustafa Kemal, es reconocido emir del Rif conforme a las prescripciones coránicas y por consenso de todas las cabilas rifeñas. El día 1 de julio de 1923, se produce un hecho inesperado. Adelantándose (16) al «ejemplo turco», Abd El-Krim emite un comunicado de impacto dirigido a la opinión pública occidental y que presen-

(15) Rosa de Madariaga, UNESCO, Conferencia «Abd El-Krim y la República del Rif». *Seminario Alhucemas: 75 años después*. Colegio Nuestra Señora de África. Madrid, 14 noviembre de 2000.

(16) El 13 de agosto de 1923, tras la abolición del sultanato, se proclama la República de Turquía.

ta ante la Sociedad de Naciones: la proclamación de la República del Rif. Su modelo, el Estado islámico tradicional, un «mini *Majzén*» formado por una población berberona que no conoce el árabe y donde populariza el sentimiento nacional de la unidad rifeña desde el no menos avanzado tribal. Cuando entrevistado por la prensa (17), se trata de conocer los límites que él mismo pone a su ambición, contesta: «La guerra decidirá», a la que sus seguidores agregan como aclaración: «De Axdir a Agadir». Mientras, en España, enfrentada a los hechos africanos, la prensa recoge la decisión del Gobierno de abrir una investigación, el Expediente Picasso, sobre lo ocurrido en Annual, al que va ligado el tema del rescate de los prisioneros en poder de Abd El-Krim. En el *El Sol*, Ortega publica un artículo titulado: «Nación y Ejército» (14 de noviembre de 1922), edición de su libro *La España Invertebrada* por ser de la mayor actualidad en estos momentos en que la nación contempla, entre atónita y apasionada, la situación del Ejército. En el escribe:

«Lo importante es que el pueblo advierta que el grado de perfección de su ejército mide con pasmosa exactitud los quilates de la moralidad y vitalidad nacionales. Raza que no se siente ante sí misma deshonrada por la incompetencia de su organismo guerrero, es que se halla profundamente enferma e incapaz de agarrarse al planeta.»

Soplaban ya vientos de cambio. El día 30 de septiembre de 1923, no mucho después del manifiesto del general Primo de Rivera que le llevó al poder, *El Telegrama del Rif* describe esta noticia:

«Esta vez, el fracaso ha surgido en España. ¿Qué hacer? Nos figuramos la perplejidad de los enviados de *El Sol*, *Informaciones*, *La Opinión*, y sobre todo del redactor de *Le Matin*... Sin embargo, la actualidad sigue palpitando en estas tierras. Es cuestión de esperar.»

Se abría una nueva situación. Ya todo iba a ser diferente; o más bien, todo iba a ser visto con una mirada diferente (18).

## Preludio estratégico

En el año 1924 había organizado Abd El-Krim su dominio en el Rif, afirmándole sobre bases gubernativas, religiosas y militares sólidas. Dispuesta la fuerza necesaria, cuyo orden de batalla se estima en 80.000 hombres (19), más de 100 piezas de artillería en servicio, tres aviones, centros logísticos y una moderna red telefónica para enlazar la «gran Mahcama» de Axdir como centro neurálgico de su organización administrativa y militar. Su propósito se resume en reducir resistencias y ensanchar sus dominios: primero Yebala, en la zona occidental, segundo el desalojo de Francia del valle fértil del Uarga, granero del Rif con su ambición puesta en Fez, capital del imperio xerifiano, después..., Agadir.

Así llegó la explosión de la rebeldía en Yebala, Gomara y el repliegue de las fuerzas en

(17) General Goded. *Marruecos, las etapas de la pacificación*, p. 77. Madrid, 1932.

(18) SECO SERRRANO, C.: artículo «Un Sender insólito». Real Academia de la Historia. *El País*, 2 agosto 1990.

(19) En palabras del mariscal Petain: «Una de las más temibles Infanterías del mundo».

la zona de operaciones occidental. En otoño del año 1924, se ordena la evacuación de Xauen y la línea del Lau. El duro repliegue general de los puestos avanzados duró hasta febrero de 1925. Se alcanzaba así una nueva situación estratégica (20):

- Repliegue de líneas, a otras mejores fortificadas y, en consecuencia la repatriación anhelada de 23.000 hombres de las fuerzas expedicionarias.
- Simplificación del problema, haciéndolo ya viable al poner en contacto a Abd El-Krim con la zona francesa del Uarga.

El *Daily Mail*, trasladaba unas declaraciones de Primo de Rivera para explicar las razones del repliegue. Su efecto psicológico contrario, encendió más aún la rebeldía y causó un duro golpe moral al propio Ejército. La zona occidental quedaba reducida a Ceuta, Tetuán, Arcila, Larache y Alcázar, y la carretera general que las une, protegida por una serie de pequeños puestos que constituían la nueva línea avanzada, «línea Primo de Rivera» que respondía a:

- Defensa del río Martín —puerto de Tetuán— unido a la ciudad por ferrocarril.
- Conservación del Gorgues, macizo de extraordinario interés para la seguridad de Tetuán, capital del Protectorado.
- Mantener la comunicación: Tetuán-Larache-Tánger.
- Defensa de la vía internacional de ferrocarril Tánger-Fez.

La necesidad de coordinar con eficacia los esfuerzos del Ejército y de la Armada en el norte de África, se reflejó en la decisión de unificar el mando de las fuerzas navales. Su acción, sincronizada con la aviación terrestre y naval, resultó eficaz durante las difíciles operaciones de evacuación de los puestos del litoral de la zona suroeste de Tetuán: M'Ter y Uad Lau.

Transcurrió el invierno de 1924 a 1925, tratando de llegar a un acuerdo con Abd El-Krim. En el mes de abril del 1925, en pleno apogeo de su poder, cometió un grave error estratégico: lanzó cinco *harcas* de su Ejército contra las posiciones francesas a lo largo del río Uarga. En junio, la situación se convertía crítica en el conocido «Annual francés»: 43 de los 66 puestos avanzados no pudieron resistir. Fez y Taza quedaban a su alcance, la carretera que las une cortada; Rabat y Casablanca amenazadas. En julio, se llega a disponer la evacuación de la población civil. Ante la gravedad de la situación, se solicitan refuerzos a Francia, a Argelia y a Túnez. El mariscal Petain, es designado urgentemente (21) «para hacer una inspección ocular sobre el terreno de la situación general y de las previsiones y medidas a tomar para alcanzar el éxito». En agosto, la situación en el Protectorado francés mejora. Fez, Taza y Uazan están fuera de peligro; la avalancha rifeña es detenida y los refuerzos recibidos permiten pasar de una campaña defensiva a otra ofensiva. Se articulan las fuerzas (160.000 hombres y sus apoyos) en grandes unidades para el combate al estilo de la Primera Guerra Mundial; la organización de grupos móviles de las fuerzas coloniales, ineficaz ante Abd El-Krim, es definitivamente abandonada.

La aviación francesa mantuvo entonces, al igual que las escuadrillas españolas habían

(20) GÓMEZ-JORDANA F., teniente general. *La tramoya de nuestra actuación en Marruecos*, p. 72.

(21) General Goded. *Marruecos, las etapas de la pacificación*, p. 129. Madrid, 1932.

demostrado en nuestra zona, un importante papel para el abastecimiento de los puestos aislados de: municiones, víveres y hielo. Estas misiones, donde por primera vez se emplearon medios aéreos para el sostenimiento de la fuerza constituyeron una enseñanza en las posteriores operaciones conjunto-combinadas contribuyendo en gran medida —auxilio de Kudia Tahar— al éxito final de las operaciones. Sólo faltaba alcanzar un plan común de operaciones con España. A su regreso a París, Petain, enfrentado a una opinión pública simpatizante con la causa rifeña, formula la siguiente recomendación:

«Para vencer a Abd El-Krim dos condiciones son indispensables: muy considerables esfuerzos y la colaboración franco-española.»

Así, llegó el acuerdo franco-español de Madrid de 25 de julio de 1925 cuyo resultado se resume en tres puntos principales y concretos:

1. Delimitación de la frontera política entre las dos zonas de Protectorado español y francés en Marruecos.
2. Dar a las fuerzas terrestres y aéreas de uno u otro Ejército el derecho de persecución y de sobrevuelo de esta frontera política.
3. Acción combinada de las fuerzas aeronavales para operaciones de interdicción marítima y bloqueo naval, previas a una operación anfibia sobre Alhucemas.

El mariscal Petain, responsable de la dirección de las operaciones francesas hasta octubre de 1925, influido por el descrédito de las operaciones anfibias tras Gallípoli presentaba la siguiente línea de acción: concentrar medios políticos y militares de ambos países para una «acción a fondo» terrestre sobre los centros vitales del Rif, entre Axdir y Targuist, donde situaba el centro de gravedad operativo y estratégico de Abd El-Krim. Petain deseaba aplicar desde el principio un plan común que no se limitara a acciones locales o de restablecimiento parcial de la situación en base al siguiente principio del arte de la guerra:

«La decisión no se obtiene más que por la destrucción de la potencia militar enemiga.»

Sin embargo, para las operaciones del año 1925, Primo de Rivera tenía otra idea: conseguir un «golpe moral» mediante una operación anfibia sobre Axdir, sin penetración a fondo en el Rif y, una «eventual» cooperación con las fuerzas francesas en M'Talza. Lo cierto es que las operaciones terrestres combinadas (22) no darían comienzo hasta la campaña de 1926. En el año 1925, ambos componentes terrestres operarían simultánea pero independientemente, cada uno con su plan de operaciones. El resultado real fue perder la oportunidad de explotar el éxito del desembarco con el paso inmediato a una ofensiva combinada por dichos componentes y permitir a Abd El-Krim la reconstitución de su fuerza. En la conferencia de la decisión, celebrada en Algeciras el 21 de agosto, una vez presentado el Plan de Operaciones (OPLAN), expuestos los aspectos logísticos, los informes de reconocimiento y la lista evaluada de propósito de la zona de objetivo anfibia, el concepto de la operación quedó finalmente aprobado. En síntesis (23): operaciones navales combinadas de bloqueo e interdicción marítima sobre todo el litoral rife-

(22) General Goded. *Marruecos, las etapas de la pacificación*, p. 131. Madrid, 1932.

(23) General Goded. *Marruecos, las etapas de la pacificación*, p. 133. Madrid, 1932.

ño; un asalto anfibio combinado con medios aéreos y navales sobre la bahía de Alhucemas con una fuerza de desembarco, de categoría de división, exclusivamente nacional; una acción ofensiva terrestre francesa, con su centro de gravedad en la región de norte de Taza, en dirección a los valles del Kert y del Nekor, a la que cooperarían «eventualmente» las fuerzas terrestres desplegadas en Melilla. La frase de Abd El-Krim:

«Si ellos desembarcan en Alhucemas yo entraré en Tetuán.»

Demuestra la credibilidad que daba a la opción anfibia, así como las esperanzas que fijaba en su línea de acción: atacar Cudía Tahar, enclave militar situado en la importante posición estratégica del macizo del Gorgues, llave de Tetuán. Sin duda, de haberlo conseguido, una acción psicológica devastadora sobre la opinión pública y la moral de las Fuerzas Armadas.

El día 9 de septiembre desde el *Times* se ofrece el siguiente análisis sobre la preparación de la operación:

- El propósito es establecer la unidad de mando combinado hasta que el éxito de las operaciones sea completo. No obstante, lo pone en duda.
- Los franceses se preparan para una acción a fondo terrestre. Se duda si los españoles se preparan para algo más que demostrar y contener.
- Época tarde en el año para un desembarco por la amenaza de los vientos de Levante.
- Comparte la identificación de Axdir como el centro de gravedad de la rebeldía. Pero duda de la opción anfibia como método de resolución del problema.
- Deficiente apoyo español a los servicios de combate (especialmente médico).
- Diferencia en cuanto a cantidad y organización de ambos Ejércitos.

### **Planeamiento de la operación**

El día 30 de abril de 1925, fecha en que se aprueba la «ponencia sobre el desembarco», la estructura de decisión responde a una organización fuertemente jerarquizada al ocupar la Presidencia del Directorio Militar, el mando del Ejército en África, el alto comisariado en Marruecos y el mando de la operación en su conjunto el general Primo de Rivera. Si bien se consiguió la aprobación política al proceso inicial de planeamiento, en lo sucesivo, la falta de delimitación de los niveles estratégico y operacional sería evidente, figura 2, p. 76.

Analizada la situación de planeamiento, la estructura de decisión aprobó la opción anfibia como solución operativa del problema militar. Esta decisión fue adoptada en base a los intereses nacionales y a las percepciones sobre las capacidades y riesgos asociadas con esa particular línea de acción. El riesgo, se resume por la preocupación del éxito del asalto anfibio en un ambiente austero, sin apoyos de infraestructura y con el interrogante creado por el recuerdo del desastre de los Dardanelos, cuyas repercusiones hubieran sido tal vez irremediables. La oportunidad, la capacidad de seleccionar desde la mar el punto decisivo de aplicación de la fuerza y, la maniobra posterior dirigida a la consecución del objetivo operacional identificado con el centro de gravedad de un enemigo que, actuando por líneas interiores, se había demostrado inalcanzable, hasta el momento, en cuantas operaciones terrestres se ejecutaron contra él.

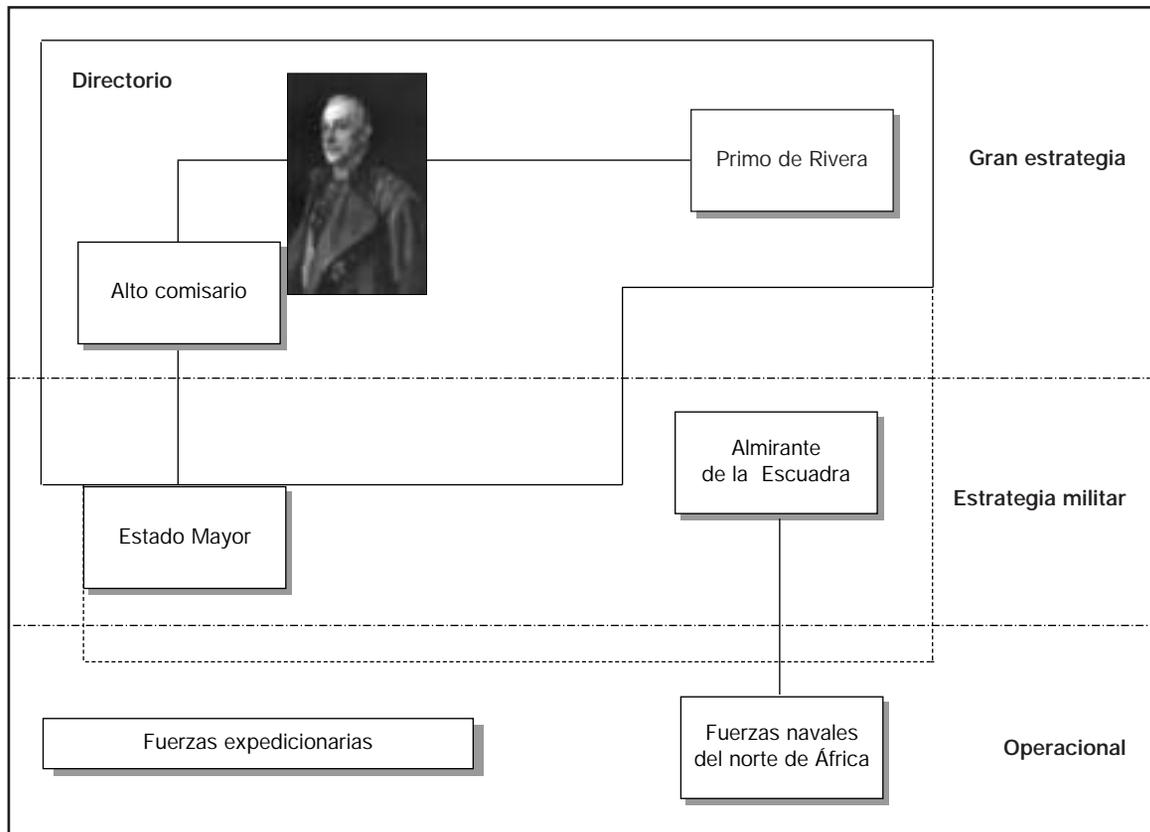


Figura 2. Estructura de desición.

Así dio comienzo un proceso de planeamiento para generar una fuerza equilibrada, adiestrarla y proyectarla sobre el escenario de actuación en pleno corazón rifeño: la bahía de Alhucemas. La base de la estructura operativa sería facilitada por la estructura orgánica más capacitada para cumplir la misión: las fuerzas terrestres, navales y aéreas del norte de África.

### El concepto de la operación

La Doctrina actual para las operaciones conjuntas (24), al tratar las operaciones anfibia, las considera como probablemente las operaciones conjuntas más complejas; para el éxito son esenciales un conocimiento detallado y especializado, y un alto grado de coordinación y cooperación en el planeamiento, preparación y ejecución. La propia ponencia, al concentrar la responsabilidad de la elaboración del OPLAN en el general en jefe y al almirante de la Escuadra, debidamente auxiliados por el general de las fuerzas navales de Marruecos y por el Estado Mayor del Ejército, al tiempo que identificaba el carácter conjunto de la operación trataba de resolver las graves deficiencias observadas en el proceso de planeamiento de Gallípoli, donde la realidad de una estructura fragmentada

(24) *Publicación aliada AJP-01*, capítulo 6, párrafo 0602.

de mando se trasladó al proceso de planeamiento. Se trataba de evitar una situación donde (25):

«No existió coordinación de esfuerzos ni un plan de acción común; se carecía del sentido del tiempo y su importancia.»

Sin embargo, éste no fue, inicialmente, el tipo de relaciones de mando en el planeamiento de Alhucemas. Advertida esta disfunción y para evitar el desastre producido en Gallipoli resultan esclarecedoras las consideraciones elevadas el día 30 de julio de 1925 por el vicealmirante Yolif, comandante general de la Escuadra de Instrucción y mando del componente naval al propio general Primo de Rivera, comandante de la fuerza conjunto-combinada (26):

«Hace más de dos meses que salió de Cartagena la Escuadra de mi mando, con orden confidencial de prepararse para emprender una operación de desembarco en gran escala en la bahía de Alhucemas... En cambio no tengo noticia del plan que ha de seguirse; plan que ha de elaborarse en vista a los recursos con que contamos, objetivo que nos proponemos y elementos del enemigo para oponerse a él. Estimo que en la preparación he de tomar yo parte muy principal. ...el plazo en que la operación es posible, es ya muy reducido. Si llegáramos a ella sin haber colaborado en el plan y sin tenerlo perfectamente asimilado, podrían seguirse en el momento de su ejecución gravísimas consecuencias.»

Avanzado el planeamiento, confirmada la colaboración francesa en el mes de agosto, durante las diferentes conferencias que mantuvo el general en jefe con el mando del componente naval, mando de la fuerza anfibia operativa, mando de la fuerza de desembarco y mando del componente aéreo se logró corregir con éxito la falta de sincronización en la unidad de esfuerzos. El resultado fue el concepto de la operación donde se identifican los siguientes principios de la acción conjunta:

- Un objetivo claramente definido, un propósito de la misión compartido y unos criterios determinados para el cumplimiento de la misión. El diseño operacional responde a una línea de operaciones cuya orientación en las tres dimensiones en espacio y tiempo es: inteligencia y conformación del espacio de batalla, demostración anfibia (parte del plan de decepción), potencia de fuego (naval y aérea), asalto anfibio y la maniobra posterior dirigida a un esfuerzo convergente sobre Axdir, objetivo operacional identificado para colapsar psicológicamente la voluntad de resistir de un enemigo asimétrico y, el prestigio de su líder Abd El-Krim como centro de gravedad estratégico, figura 3, p. 78.
- La selección de las zonas de desembarco. Resultado del reconocimiento aéreo en el que colaboraron todos los Estados Mayores. Tras éste, nació la oportuna idea de:  
«Efectuar el desembarco en la Cebadilla, al mismo tiempo que se ejecutaban demostraciones sobre las calas del Quemado y Bonita. Esta acertada elección, abandonó la solución inicial de efectuar el desembarco en las playas de Suani y Morro Nuevo. De terreno bajo, despejado, sin abrigos ni cubiertas naturales.

(25) LLOYD, G., ministro de Asuntos Exteriores británico: Declaraciones 1915.

(26) Oficio número Ref. 58/R. Comandancia General Escuadra Instrucción. 30 de julio 1925

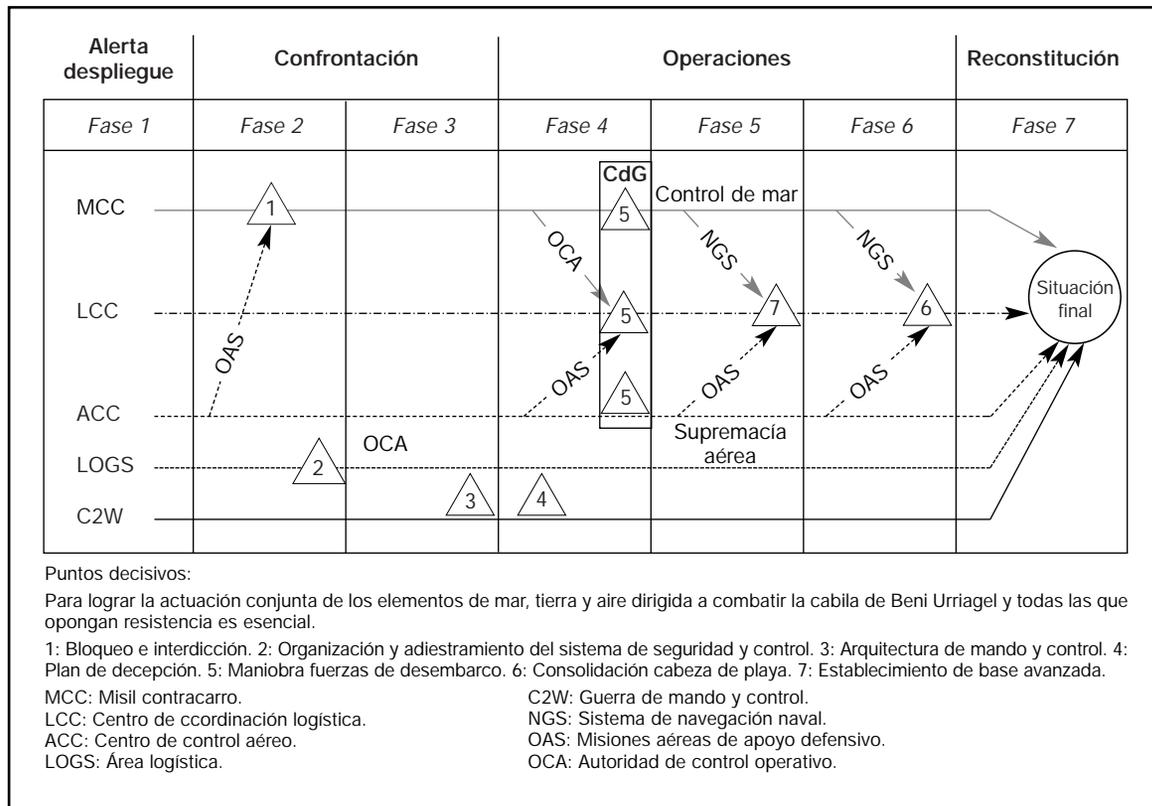


Figura 3. Línea de operaciones.

Batidas eficazmente por una fuerte línea de trincheras, baterías y nidos de ametralladoras hubiera provocado un gran número de bajas» (27).

- Además de la seguridad, se dotaba al plan de la necesaria sorpresa y de sencillez, tanto en la interpretación como en la ejecución, al prever como efectivamente ocurrió, que la realidad del momento podría aconsejar tomar la decisión de efectuar el desembarco de las dos Brigadas Expedicionarias (BEX) en la península de Morro Nuevo (zona desembarco alternativa).
- El plan director de fuegos de la bahía de Alhucemas. Confeccionado con informes de reconocimiento de los medios aéreos, de inteligencia, así como de las unidades navales. En él se indica la lista de prioridad de los objetivos a neutralizar por el fuego naval en coordinación con la acción de contrabatería terrestre del Peñón y el apoyo decisivo de la fuerza aérea.

Basado en un innovador sistema común de información (cuadrícula obtenida con fotografía aérea) y un plan de comunicaciones redundante único para todos los componentes apoyado por las observaciones del globo cautivo del acorazado *Jaime I* y de los hidroaviones de reconocimiento en la bahía. La economía de esfuerzo alcanzada, dotó a la fuerza de desembarco de un apoyo artillero de acción de conjunto, contribuyendo

(27) Propuesta por «un inteligente marino ya fallecido», *Etapas de la pacificación*, p. 138. 1932.

a fortalecer con ello el aspecto psicológico en los momentos críticos vividos en las playas, figura 4, p. 85, (28).

- La previsión de una reserva para dotar de flexibilidad al plan y permitir rechazar la acción de Abd El-Krim: el ataque a Kudia Tahar.
- La iniciativa. Así, las instrucciones del general en jefe eran:  
«Las señales y enlaces de todo género, claros y abundantes, si bien conociendo todos el plan general, la iniciativa de cada mando deberá suplir una posible falta de órdenes.»

Sin embargo, dos factores de planeamiento fallaron: la evaluación medioambiental (meteorología) y no realizar un estudio hidrográfico exhaustivo de las playas seleccionadas. Su resultado fue la desorganización del grupo de transporte, provocada por las corrientes y la niebla, perder gran parte de la sorpresa y obligar a permanecer a la primera ola de asalto 44 horas en las barcasas *K*. Aspecto éste difícilmente subsanable a pesar de haberlo previsto Primo de Rivera:

«Para una operación de desembarco son factores indispensables la sorpresa en tiempo y espacio, y la rapidez de ejecución.»

Respecto al concepto del apoyo de los servicios de combate, se estableció basándose en una organización conjunta a flote. A cada BEX correspondía dos flotillas de cuatro transportes y uno de reserva con un director de los servicios logísticos en tierra. En palabras del general en jefe:

«De su funcionamiento regular y continuo depende el grado de resistencia de las fuerzas combatientes, y por tanto el éxito de la operación.»

En efecto, producida la alerta logística, tras aprobar el Gobierno la ejecución inicial del proyecto sobre Alhucemas, inicialmente entre junio y la primera quincena de julio, hubo un empeño constante por la familiarización con el problema operacional que se trasladó a diferentes acciones logísticas de los respectivos mandos componentes. Así, como consecuencia del intenso periodo de adiestramiento a que fue sometido la BEX de Ceuta y que dio comienzo en julio, con la realización de diversos ejercicios de conjunto de progresiva complejidad, desde el desarrollo de temas relativos a una pequeña columna de vanguardia, instrucciones de nivel batallón y brigada, servicios de municionamiento, evacuación de bajas, embarque en las barcasas *K*, hasta el suspendido a gran escala para un desembarco real, se concedió especial importancia a una serie de imperativos que deben ser atendidos en todo planeamiento logístico (29):

- Previsión de acontecimientos para adaptarse a su evolución. Al tener previsto el desembarco de «elementos de boca y guerra» en previsión de una incomunicación de tres meses una vez consolidado el objetivo en la fecha prevista del día 20 de septiembre.
- Adecuada y oportuna capacidad de respuesta. Con el diseño de un plan de comunicaciones «muy observados por los tres mandos componentes» y el sistema de

(28) Especialmente en fuego de contrabatería y neutralización sobre las posiciones rifeñas para protección de la base de la fuerza de desembarco en tierra y de acompañamiento durante la maniobra para la consolidación final de sus objetivos.

(29) De acuerdo documento OTAN «Functional Planning Guide. Logistics», *Final Draft*. Diciembre, 1998.

enlaces logísticos entre las base intermedias, constituidas entre las dos zonas de desembarco, y los transportes logísticos en la mar. Asimismo, la maniobra de sostenibilidad estaba basada en consumos reales bien ajustados a los requerimientos necesarios para hacer posible la maniobra logística.

- Robustez. Capacidad de absorber pérdidas. Con la constitución de una reserva táctica en cada brigada y otra de teatro en la Península dispuesta por diez batallones, tres grupos de baterías de obuses de 105 milímetros, un grupo de baterías de 75 milímetros y otro grupo de baterías de obuses de 155 milímetros, una compañía de transporte a lomo y una ambulancia de montaña.
- Continuidad en el apoyo. Sin vacíos que hagan fracasar la operación y resultado de un concienzudo plan de embarque, en el que a cada BEX, la carga de los elementos se distribuía por igual entre dos transportes que tenían asignado, con objeto de que la pérdida o separación accidental de uno de ellos no privará a la columna de aquél; de esta manera la flota tenía también elasticidad suficiente para hacer frente a un fraccionamiento de las columnas o cambio de plan.
- Austeridad (disciplina). Empleo adecuado de los recursos. En referencia especial al consumo «indispensable» de municiones de la fuerza de desembarco, el fuego naval y las operaciones de apoyo aéreo directo próximo del componente aéreo.
- Asunción de riesgos tolerables a corto, medio y largo plazo. Resultado de las instrucciones a los Servicios de Apoyo Logístico a flote, en las que se ordenaba el aprovisionamiento de la posición en tierra aunque no se tuviera dominada un pasillo logístico en la mar libre de fuegos.

## **Enseñanzas de la operación**

### *Operaciones de información*

Alhucemas, reivindica la importancia actual de las operaciones de información y comunicación pública, como actividades de coordinación dentro de los modernos estados mayores. El dilatado mundo de la comunicación social y el interés público en las actividades de las Fuerzas Armadas son hoy una realidad operacional. Sin duda, la operación fue un éxito por el profesionalismo, entrega, valor y genio de los hombres que combatieron en las playas, pero también por aquellos otros, profesionales de los medios de comunicación social, que supieron ofrecer la verdadera dimensión del conflicto cubriendo con sus crónicas diarias las operaciones. La información pública se convirtió así en una herramienta y un recurso en la conformación del entorno operacional. La autorización de la presencia de corresponsales en la zona de operaciones y el ofrecimiento de un servicio hasta la Península (Gibraltar y Algeciras) para remitir a sus redacciones las crónicas tomadas en el propio escenario, facilitó la oportunidad de que la opinión pública compartiera junto a sus soldados, marinos y aviadores las duras jornadas vividas en las playas y el alcance de los intereses nacionales que nuestras Fuerzas Armadas defendían. Se logró así, corregir con éxito la política informativa practicada con anterioridad preservando con ello el apoyo de la opinión pública nacional.

El conflicto seguridad de la fuerza-información pública crea grandes retos. Las declaraciones efectuadas por Primo de Rivera al *Daily Mail* para justificar las operaciones de evacuación militar de Xauen es un buen ejemplo. El difícil equilibrio que exige informar y preservar

el principio de la «necesidad de conocer» provocó su falta de interpretación. Por otro lado, en el bando francés, también se ha descrito los graves problemas a los que se enfrentó el propio Petain para convencer a la propia opinión pública francesa y el hábil empleo de Abd El-Krim de los comunicados de impacto dirigidos a la sociedad occidental.

En el entorno actual de la alta tecnología, las operaciones de información, coordinadas dentro de los Estados Mayores y, su impacto sobre la opinión pública determinan en buena medida el éxito o fracaso de las operaciones militares. En el siglo XXI, hay que considerar que las acciones militares no pueden ser observadas de forma aislada ya que la información visual, de forma instantánea, irrumpe al mismo tiempo tanto en los nodos de información hostiles como en los propios. Por ello, favorecer a la opinión pública una mejor percepción de la situación militar, preservando la seguridad de la fuerza, debe traducirse en mejorar la dimensión civil de los conflictos.

### *Arquitectura operacional conjunta*

Al considerar el desembarco de Alhucemas, como referencia actual a la acción conjunta, es necesario realizar las siguientes consideraciones: primero, la acción conjunta no es un fin en sí misma, pero incuestionablemente es el medio crítico para ampliar la visión actual de la estrategia militar. Segundo, las nuevas misiones a que las Fuerzas Armadas responden, desconocidas hace 75 años, exigen un cambio en una arquitectura operacional latente desde la última revolución en asuntos militares: la revolución industrial (30). La situación de planeamiento, su diseño operacional y ejecución posterior ofrecen valiosas enseñanzas sobre los cambios en estructura, organización e interoperabilidad conjunta. Desde la recepción de la misión hasta su ejecución, la estructura de Mando y Control (C2) refleja un flujo lineal de información. Por diseño, cada escalón C2, desde el nivel táctico al operacional — desde batallón a división— basa sus operaciones en instrucciones diarias del cuartel general de cada BEX en ciclos regulares de planeamiento de 24 horas. Este diseño refleja el carácter de los Ejércitos con un elemento importante procedente de la movilización, y cuya potencia de combate se alcanza en base a un número superior de elementos y potencia de fuego, en vez de a su superior instrucción y seguimiento de la doctrina de la guerra de maniobra moderna. Las organizaciones para el combate de cada componente responden específicamente a la naturaleza del medio en que desarrollan su acción.

Por otro lado, la gestión de toda la información disponible al general en jefe y su estado mayor reveló una necesidad crítica. Esto se demostró especialmente cierto en el área de la coordinación, integración y fusión de información de los reconocimientos aéreos sobre la zona de operaciones. Sobre esta organización, el diseño de la estructura C2 conformó la estructura de decisión, el proceso de planeamiento y las necesidades de información en base a una determinada cultura organizativa. Se aprecia que el empleo de la información es un aspecto íntimamente ligado al diseño de una organización operativa y delata una cierta mentalidad. Los siguientes hechos, aún de signo opuesto, ilustran esta última consideración:

---

(30) Aquella que determina las relaciones de mando; establece la conectividad entre nodos de mando; y facilita estructuras para el intercambio de información; MCGREGOR: «Joint Operacional Architecture: The Key to Transformation», *Strategic Review*, otoño 2000.

- La operación ofensiva sobre el monte Malmusi, objetivo de extraordinario valor dentro del concepto de la maniobra en tierra. El día 21 de septiembre, un día antes de la fecha fijada para comenzar la ofensiva, los mandos de los batallones de desembarco, ante la falta acuciante de elementos de transporte —ganado— para el movimiento de su artillería orgánica, y sin reserva de municiones, tuvieron la iniciativa de sugerir el retraso de la operación, fijada por el general en jefe para el día 22, hasta subsanar ambos problemas. Estudiada la iniciativa ésta quedó finalmente aprobada con éxito.
- El día 3 de octubre no se atendió la iniciativa de cruzar el río Nekor, por no estar previsto en el concepto de la maniobra en tierra de la fuerza de desembarco y considerar el general en jefe alcanzados los criterios de finalización de la operación fijados en el concepto de la operación.

Esta última acción táctica, además de haber contribuido a explotar el éxito final del desembarco (nivel operacional) hubiera anticipado la resolución del conflicto (nivel estratégico) al facilitar el enlace y sincronización de la maniobra de la fuerza de desembarco con las operaciones en profundidad del componente terrestre francés en dirección a los valles del Kert y Nekor. Se advierte como el propio flujo de comunicación lineal centraliza el control de los acontecimientos en contra de un ciclo «Observación-Orientación-Decisión-Acción» más corto y dirigido a imponer la iniciativa a nivel táctico de los elementos de combate. Sin duda, esta estructura vertical de C2 se reforzaba tanto por la propia tecnología de comunicaciones existente como por la mentalidad de que toda acción debía estar conforme a un plan previamente aprobado. El resultado fue que el concepto de la maniobra no fue alterado. La enseñanza es clara: la interacción que ofrece el nivel táctico, convenientemente explotado, favorece los objetivos tanto del nivel operacional como del estratégico. Por otro lado, esta situación, creada por la combinación de una estructura piramidal, multiescalón y que responde a una determinada mentalidad incorpora otra reflexión: el riesgo que supone adherirse a una única idea, y peor, a un plan predeterminado no cambiará a menos que en un escenario coherente de operaciones conjuntas la arquitectura operacional dé entrada al trabajo en equipo e incluso a la improvisación (31).

Por ello, al considerar la estructura de información hay que considerar un factor crítico, y sin posibilidad de evaluación previa en sistemas de simulación, el elemento humano que anima a la acción a la arquitectura operacional. Sin su consideración, la tecnología se revela estéril. En un escenario de seguridad complejo como el actual, el profesional de las Fuerzas Armadas desde sus niveles inferiores deberá adoptar decisiones en el espacio de batalla que tendrán un impacto estratégico. Saber dar entrada por medio de una mayor delegación de autoridad a su liderazgo, imaginación e iniciativa supone un gran reto para un nuevo estilo de mando.

Por otra parte, Alhucemas identifica un escenario caracterizado por la necesidad de alcanzar un alto nivel de coherencia de C2 e integración para compartir tanto intelectual como tecnológicamente un espacio de batalla entre una fuerza en tierra separada por el medio físico del litoral de una fuerza naval, y de unos medios aéreos geográficamente dispersos. Esta integración señaló la necesidad de un intercambio efectivo de datos

---

(31) CREVELD VAN M.: *Command in War*, p. 195. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

sobre sistemas de información compartidos para facilitar el planeamiento y las acciones de cada mando componente. Una estructura de este tipo, compuesta por nodos C2 que distribuyen la información —en todas las direcciones— y no solamente de forma lineal puso de manifiesto una necesidad que se reivindica en las operaciones actuales: la simplicidad funcional. En efecto, se diseñó por primera vez una novedosa cuadrícula común, basándose en croquis obtenidos con fotografías verticales de aviación, al tiempo que se proporcionó un sistema de comunicaciones redundante «muy observado» por todos los mandos componentes en la zona de operaciones anfibas, figura 4, p. 85.

Es conveniente advertir que la operación de Alhucemas descubrió la potencialidad latente de una organización operativa conjunta aunque ésta se vio en cierta forma reducida por una segmentación excesiva del espacio de batalla con las operaciones en profundidad del componente terrestre francés en la zona de operaciones oriental. Para evitarlo la arquitectura operacional debe ser capaz de: integrar y explotar la información desde los niveles más bajos y entre diferentes componentes; simplificar la estructura C2 para explotar las nuevas tecnologías de la información entre los diferentes componentes; lograr la eficiencia e interoperabilidad de los sistemas C2 en base a una estructura modular y horizontal; y asegurar que los requisitos para el intercambio de información son realmente conjuntos.

También, en Alhucemas se asiste a un avance respecto al concepto clásico de las líneas de operaciones como término reservado por el *Compendio del Arte de la Guerra* (32) a las operaciones terrestres. Anticipándose a los fundamentos de las operaciones actuales, y como elemento esencial del proceso de planeamiento operacional alcanzó —por primera vez— un aspecto tridimensional estableciendo las relaciones entre puntos decisivos por medio de una integración efectiva de los tres mandos componentes en una secuencia lógica de espacio y tiempo. Actualmente la posibilidad derivada de la tecnología de actuar en un campo de batalla mucho mayor que el conformado por el teatro de operaciones de Alhucemas sugiere la adopción de una arquitectura operacional basada en una organización funcional —próxima/en profundidad/retrasada— del espacio de batalla.

Sus ventajas son: cada mando operacional dispone de una limitada área de autoridad distinta al resto (modularidad); la acción de mando se produce en una sola dirección (acción jerárquica); y cada uno determina, de acuerdo al propósito del mando superior, cómo ejecutar sus cometidos (autonomía operacional). Conforme a este diseño basado realmente en un «sistema de sistemas» sobre un único espacio de batalla, la complejidad de la estructura analizada en base a un gran número de escalones y cuarteles generales desaparece. Además, esta nueva arquitectura posibilita la construcción de futuros teatros estratégicos nacionales de acción conjunta en los que:

- Se integra la estructura C2 en profundidad del componente terrestre con las operaciones próximas al litoral del componente marítimo sobre la base de un nuevo diseño de área de operaciones anfibas. Ésta queda definida de acuerdo a una capacidad C2 basada en la mar y dirigida a posibilitar una maniobra buque-objetivo con una profundidad más allá del límite marcado por las playas de la bahía de Alhucemas en un proyecto lógico y equilibrado entre potencia de fuego y capacidad de maniobra.

---

(32) Barón de Jomini, tratadista del siglo XIX.

- Se favorece el despliegue de cuarteles generales (33) de acuerdo a una estructura funcional del espacio de batalla y a los cometidos de cada uno de dichos mandos componentes.

Basándose en esta arquitectura operacional horizontal y organizada alrededor de flujos de información laterales que cruzan los límites del medio geográfico, criterio que tradicionalmente se ha mantenido hasta nuestros días para fijar la responsabilidad del proceso de planeamiento operacional, se pueden identificar las siguientes mejoras en el proceso de planeamiento:

- Desde la recepción de la directiva inicial hasta la finalización de la operación, una vez alcanzados unos predeterminados criterios de éxito —el firme establecimiento de la fuerza de desembarco en tierra— el planeamiento se desarrolló en fases con responsabilidades diferenciadas. La constitución de los elementos de C2 y la logística en tierra son una buena expresión. Estas fases operacionales, pausas y reorganización impuestas hace 75 años impusieron ciertos retrasos y disfunción en el «tempo» de las operaciones.
- Para gobernar el «tempo» y «momento» operacional es necesario considerar un nuevo concepto de operaciones que considere el litoral como un único medio donde la integración de los elementos orgánicos, conjuntos y combinados se establezca en base a una visión compartida de los diferentes cometidos y un íntimo conocimiento de las capacidades y debilidades de cada uno de ellos.
- Para lograr esta integración y evitar que el «tempo operacional» se vea afectado con una transición de la maniobra operacional desde la mar a tierra se requiere: mantener la estructura de C2 en la mar y bajo un único mando; y revisar las responsabilidades de planeamiento, ya que al no establecer el nodo principal C2 en tierra —sólo un nodo avanzado— el criterio tradicional sobre delimitación de responsabilidades en el planeamiento, por diseño, no se alcanzaría. Bajo el concepto de un solo mando, el compromiso entre las decisiones de la fuerza anfibia y la fuerza de desembarco queda reemplazado por la guía efectiva que aquél establezca. Con todos los esfuerzos dirigidos a un objetivo común, el concepto adopta las ventajas de las operaciones conjuntas: asegura la unidad de esfuerzo invistiendo la autoridad para todas las fases de la operación en un mismo mando; simplifica las relaciones de mando ya que no se alteran desde el movimiento a la zona de operaciones anfibias hasta la ejecución de la operación; y mantiene el «tempo» haciendo de la operación una parte integral de la campaña. A su vez, esta estructura conjunta favorece la sinergia con la creación de un estado mayor permanente y familiarizado con el planeamiento y ejecución de las operaciones anfibias.
- El análisis del modelo de cooperación entre los medios aéreos y la maniobra terrestre permite señalar que su efectividad se obtuvo en base a la iniciativa de los pilotos y su perfecto conocimiento de los principios y técnicas de la guerra de maniobra: «evitando las confusiones con la artillería en designar y batir blancos». A su vez, la presencia del *Dédalo* incrementó notablemente la existencia de medios aéreos sobre el campo

---

(33) En base a una nueva estructura de fuerza nacional, se indentifica con los cuarteles generales terrestre y marítimo de alta disponibilidad, basada en la constitución en el momento de redactar este artículo.

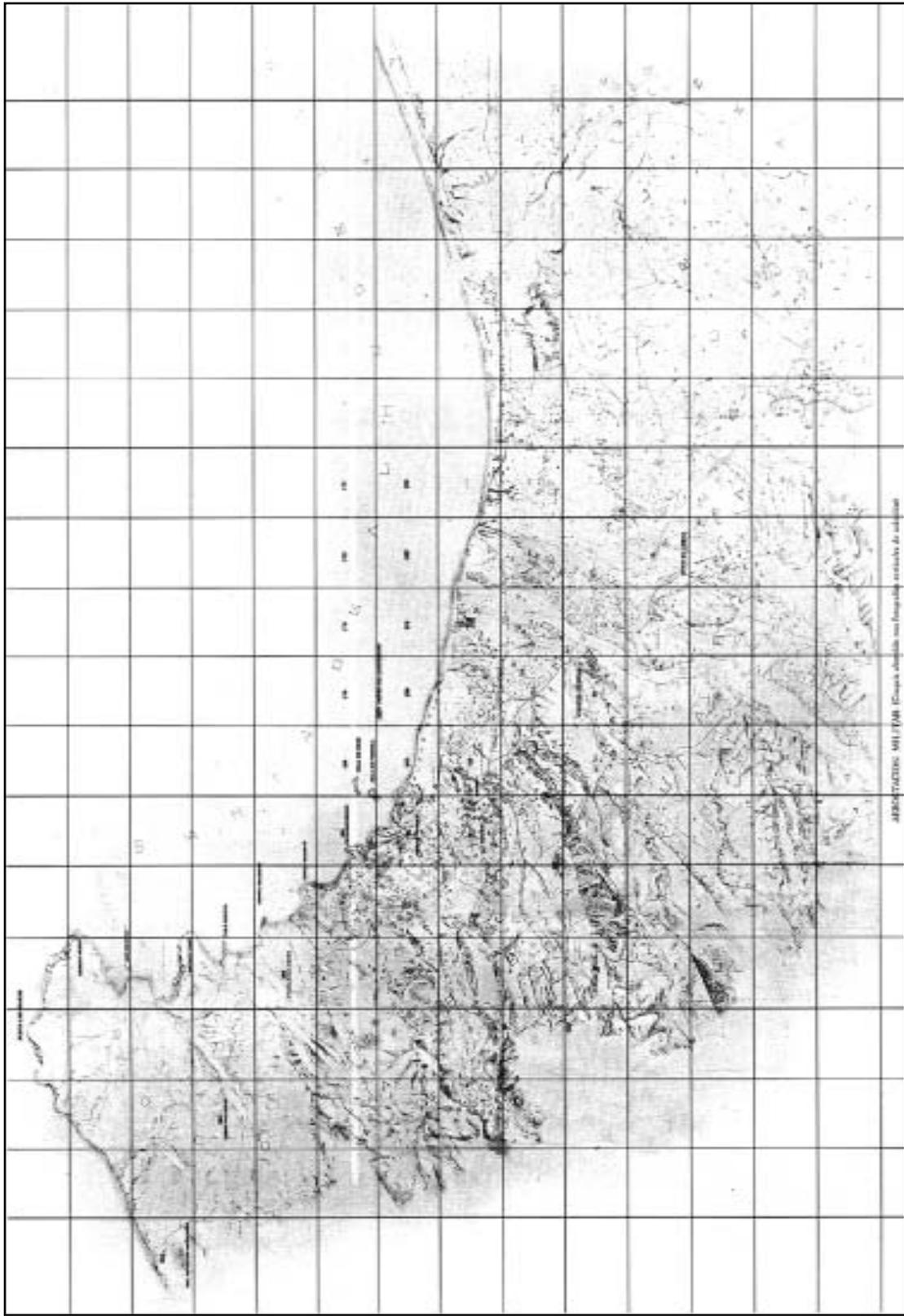


Figura 4. Aerostación militar.

de batalla. Esta integración de esfuerzos permitió absorber mejor la complejidad del combate en tierra. Con ello, se logró aumentar el tiempo de estos medios dedicado a la observación y orientación factor decisivo en las probabilidades de una mejor decisión y acción. En síntesis, supone una necesidad crítica considerar la guerra de maniobra en el litoral como el resultado de la integración de la maniobra de superficie y aérea. Para aumentar la cobertura de ésta, idealmente 24 horas, la capacidad de ataque a tierra proporcionada por la aviación embarcada constituye un elemento multiplicador.

- El sistema de enlace para las operaciones aéreas establecidas en el nodo de C2 del *Alfonso XIII* anticipó acertadamente una necesidad crítica: la coordinación efectiva con los elementos aéreos no orgánicos. Después de 75 años, la gestión del espacio aéreo y el proceso de la selección de objetivos en tierra sigue siendo un factor crítico en el planeamiento de las operaciones conjuntas en el litoral que exige la efectiva integración de un elemento embarcado de C2 conjunto responsable de llevar a cabo dicha coordinación.

### *Logística expedicionaria*

Producida la alerta logística en los meses previos a la operación, el planeamiento del concepto logístico, avanzó de forma paralela, concurrente y continua influyendo a través de un proceso iterativo en el concepto de la operación. La creación de células conjuntas para estudiar y resolver el problema de los abastecimientos proporcionó valiosos elementos de juicio.

Resulta revelador el siguiente análisis formulado por el general jefe de la Brigada de Ceuta al mando conjunto en las que interpreta las razones de la obligada pausa operacional y los puntos culminantes (días 11 y 20) que alcanzó la fuerza de desembarco en la playa de la Cebadilla durante los 14 días que se mantuvo en ella:

«Las dificultades para el abastecimiento del agua, la carencia de ganados y, por ello, la necesidad de realizar todos los transportes a brazo, la constitución de depósitos de víveres y municiones en la cuantía necesaria para atender cualquier aislamiento que pudiera sobrevenir como consecuencia de los temporales, y aún el mismo temporal que dificultó extraordinariamente las operaciones de descarga, así como la necesidad de organizar el terreno conquistado fueron las causas determinantes de la detención del movimiento ofensivo.»

Basándonos en este análisis, se puede afirmar que el planeamiento logístico no falló, sólo que ante la falta de un estudio meteorológico e hidrográfico y la carencia de medios anfibios específicos, la logística quedó estrangulada por la franja del litoral. Alhucemas identifica las siguientes enseñanzas relativas al planeamiento logístico:

- Un concepto operacional no puede estar formulado con independencia del concepto logístico que lo apoya.
- El planeamiento de una operación no debe exigir sacrificios logísticos a la fuerza que debe combatir en tierra.
- Las necesidades logísticas derivan de la capacidad de combate, que a su vez, deriva de las fuerzas y conceptos para obtener esa capacidad.
- Es necesario alcanzar un equilibrio entre el esfuerzo por desembarcar la fuerza de desembarco y la capacidad de seguir apoyándola logísticamente.

- La movilidad de la fuerza en tierra la da sus elementos de transporte.
- En la guerra del litoral, para explotar el concepto de logística basada en la mar, y conseguir sustituir el movimiento buque —costa por el de buque— objetivo, salvando con ello el medio, la franja marítimo-costera, es necesario contar con medios logísticos específicos anfibios. Lo anterior es también aplicable a la capacidad para ejecutar el apoyo sanitario.
- El alistamiento de equipos médicos de apoyo al despliegue es una capacidad imprescindible para una fuerza expedicionaria. Una unidad sanitaria diseñada para la misión debe incluir equipos quirúrgicos, farmacéuticos —para potabilización de agua—, veterinarios y especialistas en enfermedades tropicales.
- La ejecución de reconocimientos logísticos en el área de operaciones para la instalación de unidades y escalones logísticos de apoyo es un requisito que debe ser identificado desde la propia alerta logística.
- El agua constituye un factor clave en las operaciones expedicionarias. La solución de su abastecimiento pasa tanto por contar con medios específicos para su distribución como por estudiar el terreno donde la fuerza debe organizar su vivac.
- La confección de un plan de adiestramiento para las unidades logísticas que deben actuar en el área de operaciones se revela como un aspecto fundamental.
- El plan de embarque de los recursos a acumular en el área de operaciones debe ser objeto de un estudio en detalle en respuesta a los recursos propuestos y al escalonamiento de los mismos, figura 5, p. 89.

Después de 75 años, la necesidad de reducir la huella logística en tierra, con un mayor énfasis en superar la logística de contingencia, requiere materializar un concepto logístico distinto. Más que descargar grandes cantidades de material y equipo, las operaciones logísticas deben diseñarse para entregar paquetes de apoyo ajustados desde la mar a unas fuerzas de combate, dispersas y de alta movilidad operando en tierra y con una profundidad mayor que en las playas en Alhucemas. Aunque el número de posibles variables es amplio, la operación identifica varios de los factores clave en la creación de este concepto expedicionario. Otros, como la tecnología (medios logísticos aéreos) se han revelado con el transcurso del tiempo. Así, los aspectos más destacados en el diseño de un sistema logístico para sostener fuerzas en tierra son reducir los requerimientos de despliegue y de aprovisionamiento a través de: una nueva estructura de fuerzas en tierra; formulando el concepto de apoyo en base a dos nodos principales —unidad de combate en tierra y unidad logística a flote—; alterando el énfasis por los vehículos de transporte al transporte aéreo; constituyendo las capacidades de información, para de forma efectiva, integrar las operaciones de sostenimiento; aprovisionando las unidades logísticas (34) en la mar y, por último reconstituyendo la fuerza.

El análisis de la fuerza desembarcada en Alhucemas (18.000 hombres, con sus apoyos) permite avanzar en la formulación de este nuevo concepto. Así, poniendo en relación los datos reales de consumos de la operación con los ofrecidos (35) se hace patente el bene-

(34) Los modernos buques de nuestra Armada «LPD» constituyen plataformas adecuadas como núcleos logísticos «a flote». Asimismo, los buques de aprovisionamiento de flota, empleados para satisfacer los requisitos logísticos de los grupos de combate, podrían ser considerados para este cometido.

(35) Datos proporcionados para empleo en este trabajo por el Centro Naval de Análisis Logísticos de la U.S Navy, septiembre, 2000.

**Cuadro 1.** Logística expedicionaria, requisitos diarios de aprovisionamiento para una fuerza expedicionaria marítima\*.

Porción de la fuerza apoyada	Fuerza en tierra	Toneladas que se necesitan
Fuerza expedicionaria marítima completa	17.800	2.235
Fuerza expedicionaria marítima menos elementos de combate aéreo	10.400	848
Fuerza expedicionaria marítima menos elementos de combate aéreo y elemento de mando	9.660	785
Únicamente fuerzas de desembarco	6.800	490

\* Datos proporcionados para la elaboración de este trabajo por el Centro de Análisis Logísticos de la U.S Navy. Virginia, Estados Unidos.

ficio de concentrar el apoyo logístico sobre los elementos de combate en tierra en lugar de sobre toda una brigada con sus elementos de apoyo de combate (de mando y aéreos), los cuales permanecerían a bordo. En concreto, y como se observa en el cuadro 1, se reduce de más de 2.000 toneladas/día a menos de 500 toneladas/día. Sin embargo, conviene recordar que incluso hoy en día las fuerzas de desembarco modernas siguen siendo fuerzas relativamente pesadas, mecanizadas y con unos requisitos de reaprovisionamiento importantes. En el cuadro 2 se ilustra la gran diferencia, en cuanto a los requisitos de reaprovisionamiento, entre un batallón de desembarco y otros elementos más pesados. Es particularmente ilustrativo el dato sobre el combustible del batallón de carros y la artillería (en Alhucemas la cebada para el ganado). Claramente, haciendo más ligeras a las fuerzas de combate en tierra, el efecto en los requisitos logísticos es dramático. La artillería es el máximo elemento de consumo de munición, y los medios que la transportan, los máximos elementos de consumo de combustible y de servicios de mantenimiento. Por ello, una decisión para incluir o excluir la artillería orgánica de la estruc-

**Cuadro 2.** Bloques para el cálculo de los requisitos de aprovisionamiento diarios de una fuerza de desembarco, en toneladas.

Fuerzas	Agua	Combustible	Munición	Otros	Total
Cuartel general del Batallón	4	9	<1	2	15
Batallón de Infantería de Marina	27	2	1	5	35
Batallón de Artillería	23	54	20	6	103
Batallón avanzado de vehículos de asalto	15	26	2	3	46
Batallón de Ingenieros	6	16	3	1	26
Compañía ligera de reconocimiento	4	3	1	1	9
Batallón de carros	23	38	2	5	68

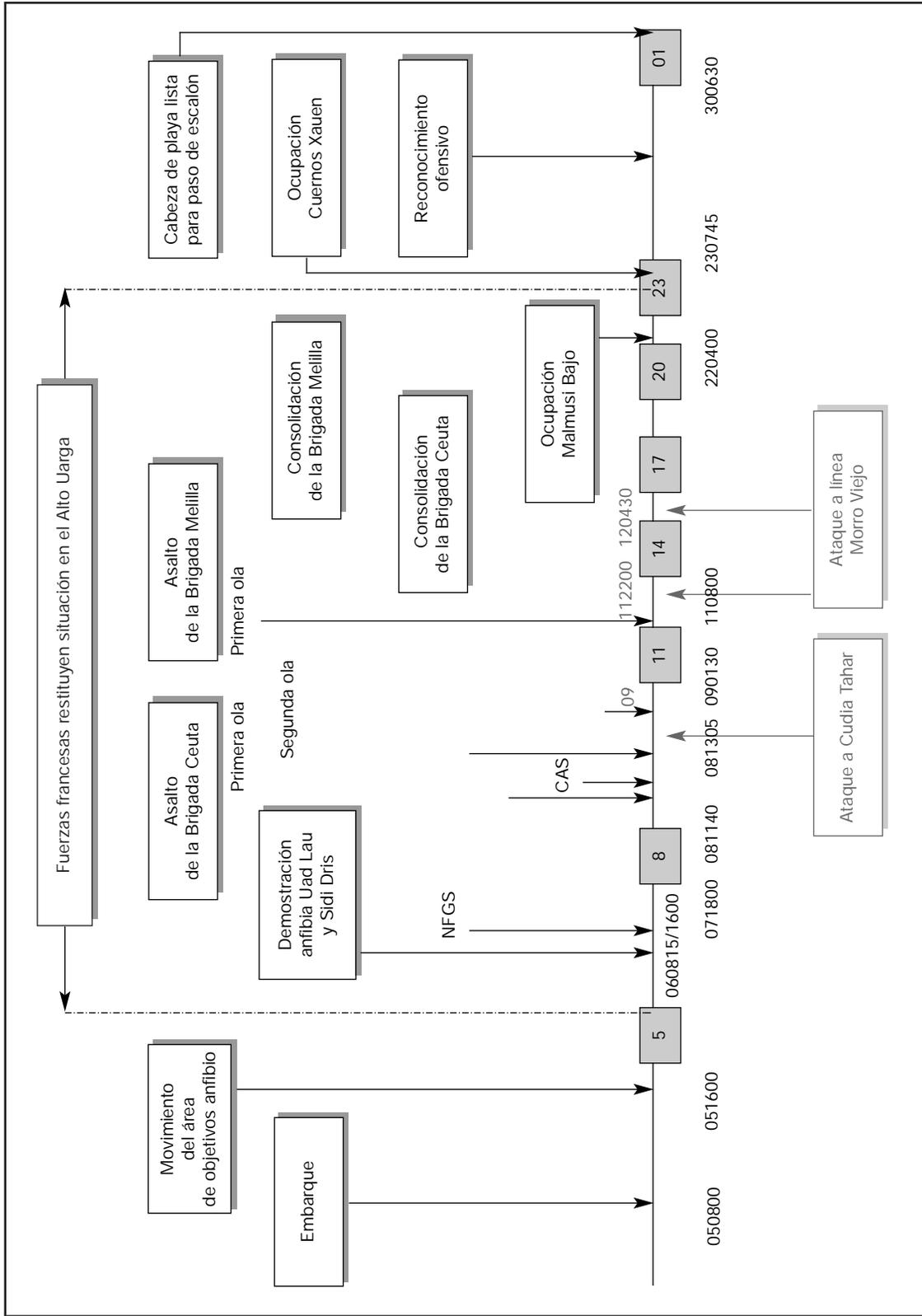


Figura 5. Calendario de operaciones.

**Cuadro 3.** *Aprovisionamiento suministrado por medios aéreos, en porcentaje.*

Porción de la fuerza apoyada	250 millas náuticas	125 millas náuticas	55 millas náuticas
Fuerza expedicionaria marítima completa	15	34	55
Fuerza expedicionaria marítima menos elementos de combate aéreo	40	89	100
Fuerza expedicionaria marítima menos elementos de combate aéreo y elemento de mando	43	96	100
Únicamente fuerzas de desembarco	69	100	100

tura de fuerza tiene inevitablemente un gran impacto en los requisitos logísticos. La decisión, obviamente, no sería independiente de otras que conforman la capacidad de combate. En Alhucemas cada brigada disponía de tres baterías de apoyo directo. La artillería de acción de conjunto fue acertadamente reemplazada por el volumen del fuego naval y las operaciones de apoyo directo de los medios aéreos. Aunque en la actualidad, la tecnología ofrece nuevos alcances y mayor precisión en los cañones navales y munición guiada, se considera que el modelo adoptado en Alhucemas es un antecedente del sistema de apoyo de fuegos actual en el que la fuerza, una vez en tierra, mantiene la artillería orgánica para su debida protección y maniobra. En los cuadros 3 y 4 se resumen las variables analizadas junto a otras como distancias de separación al litoral en relación con el esfuerzo logístico de los medios aéreos.

Por último, el concepto de apoyo médico, diseñado a partir de grandes complejos sanitarios en tierra, ha sufrido pocas variaciones hasta la fecha. Como otra función logística, consistía en un sistema basado sobre capacidades progresivas: desde las unidades de combate en tierra hasta la Península. Enfocado en recuperar para el combate los heridos desde el escalón más bajo. Así, los heridos que no podían ser recuperados dentro de un tiempo establecido eran evacuados hasta el siguiente escalón hasta su traslado definitivo al territorio nacional. Actualmente, los requisitos de apoyo médico reclaman un equilibrio entre las

**Cuadro 4.** *Interpretación concepto logístico.*

Aspecto	Opciones
Fuerzas	Ligeras o pesadas
Fuego naval de apoyo	Reemplazar o aumentar
Instalaciones logísticas en el teatro	Disponibles o no
Distancia de seguridad	Más allá del litoral o más allá del horizonte
Distancia a tierra	20, 50 o 200 millas náuticas

capacidades de las instalaciones sanitarias en tierra, a flote, y de evacuación. Las claves para la supervivencia de la fuerza es la efectividad en las primeras intervenciones de emergencia y los auxilios médicos en tierra. En síntesis es necesario establecer: una capacidad mínima de intervención de los servicios sanitarios en tierra, un sistema de evacuación aérea y un sistema de gestión e integración del apoyo médico orientado a centralizar el proceso de planeamiento y el sistema de gestión sanitaria dentro de la estructura de C2.

## Conclusiones

Si el pasado es una guía para el futuro, Alhucemas se adelantó a la única respuesta posible que demandan los conflictos del siglo XXI: la actuación conjunta y combinada. El análisis de la operación conjunta-combinada de Alhucemas permite identificar valiosos aspectos del diseño de las capacidades y estructura de las Fuerzas Armadas del siglo XXI. El enfoque dirigido a las enseñanzas de algunos de éstos —arquitectura operacional, logística expedicionaria y el impacto de las operaciones de información— puede potencialmente haber contribuido a desviar el reconocimiento de otro, anterior al resto: el elemento humano. Así, el diseño en el nivel operacional de una estructura C2 conjunta más eficiente difícilmente podrá, por sí sola, lograr una transformación encaminada a ampliar la visión de la estrategia militar si ésta, no es acompañada por un esfuerzo en la enseñanza y el adiestramiento conjunto. Sin duda, la sinergia en el campo de batalla comienza con la integración efectiva en la doctrina y el adiestramiento conjunto como pasos previos. Por ello, y ante un escenario de seguridad complejo como el actual, donde el profesional de las Fuerzas Armadas, ya desde sus niveles inferiores, se enfrenta a decisiones tácticas en el espacio de batalla con impacto estratégico, se hace necesario advertir cómo la era de la información condiciona que desde los niveles superiores del planeamiento y durante la conducción de las operaciones, se de entrada a una mayor delegación de autoridad hacia los niveles más bajos de responsabilidad para promover de una forma sistemática el liderazgo, la innovación y la iniciativa en el campo de batalla.

No sería justo finalizar estas reflexiones sobre el alcance y enseñanzas de la operación de Alhucemas, durante un tiempo el gran desembarco olvidado, sin reconocer que tanto en ella como en el resto del ciclo de operaciones que le siguieron, nuestras Fuerzas Armadas se enfrentaron a un enemigo formidable y orgulloso, el beréber del Protectorado español. Por ello, conviene recordar que antes de que llegará la paz y después de ésta, la labor de nuestras Fuerzas Armadas estuvo guiada por un entusiasmo que supo aunar el espíritu de la civilización con el respeto más exquisito hacia las formas y creaciones culturales del país protegido. Sólo al sacrificio de sus soldados, a los que hace 75 años dieron su vida, o parte de ella, para rasgar las nieblas de la acción exterior del Estado, debe dirigirse el agradecimiento y el recuerdo de España. La Historia puede dar fe de mis palabras.

## Bibliografía

### *Libros*

ABDELKADER, T.: *La mer dans L'Histoire du Maroc*, tomo II, 480 páginas. 1990.

GARCÍA CARRASCO, A.; MESA GUTIÉRREZ, J. L. y DOMÍNGUEZ LLOSA, S. L.: *Alhucemas 1925. Las imágenes del desembarco*. Almena Ediciones. 2000.

ORTEGA Y GASSET, J.: «España Invertebrada». *Revista de Occidente* en Alianza. 160 páginas. 1922.

PANDO, DESPIERTO J.: «Historia Secreta de Annual». *Temas de Hoy*. Historia. Madrid, enero. 423 páginas. 1999.

WOOLMAN DAVID, S.: *Abd el-Krim y la guerra del Rif*. Oikos-tau, S. A. Ediciones. 278 páginas. 1971.

#### *Artículos de revistas*

LACALLE ALFARO, M. y RUBIO ALFARO, P.: «Desembarco de Alhucemas», *Revista Soldiers*. Madrid, noviembre, 2000.

MACGREGOR DOUGLAS, A.: «Joint Operational Architecture: The Key to Transformation», *Strategic Review*, volumen XXVIII. Estados Unidos, otoño, 2000.

#### *Artículos de revista pertenecientes a una colección editada por el Ministerio de Defensa*

GARCÍA, D.: «El desembarco de Alhucemas setenta y cinco años después», *Revista General de Marina*. Agosto-septiembre, 2000.

GARCÍA ARGÜELLES, A., coronel: «Geografía e Historia», *Revista Ejército*. Octubre, 2000.

*Historia de las Campañas de Marruecos (1859-1927)* tomo 4. Estado Mayor Central del Ejército y Servicio Histórico Militar. Madrid, edición de 1981, 263 páginas y numerosos gráficos.

#### *Entrevistas y seminarios*

MADARIAGA, R.: UNESCO. «Abd El-Krim y la República del Rif», *Seminario Alhucemas*. Colegio Mayor Universitario «Nuestra Señora de África». Madrid, 14 noviembre, 2000.

PÉREZ-BUSTAMANTE, R., rector de la Universidad «Rey Juan Carlos»: «La España de Alfonso XIII». *Seminario Alhucemas*. Colegio Mayor Universitario «Nuestra Señora de África». Madrid, 12 de diciembre, 2000.

RIESGO, J. M.: Sociedad de Estudios Internacionales. «La reacción española al desastre de Annual y las operaciones de Reconquista». *Seminario Alhucemas*. Colegio Mayor Universitario «Nuestra Señora de África». Madrid, 21 de noviembre, 2000.

SAHAGÚN, F., profesor de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense y miembro del Consejo editorial de *El Mundo*: «Manuel Aznar, periodista, corresponsal de guerra y testigo directo de la historia del conflicto del Protectorado y España». *Seminario Alhucemas*. Colegio Mayor Universitario «Nuestra Señora de África». Madrid, 23 de enero, 2001.

SECO SERRANO, C.: Real Academia de Historia. «El conflicto del Protectorado de Marruecos y España». *Seminario Alhucemas*. Colegio Mayor Universitario «Nuestra Señora de África». Madrid, 30 de enero, 2001.

- Real Academia de Historia: «El conflicto del Protectorado de Marruecos y España». Entrevista. Madrid, 28 de febrero, 2001.

#### *Altos Estudios de la Defensa*

SANTIAGO GUERRERO, M.; TRONCOSO J. M.; QUINTANA B., jefe y capitanes de Estado Mayor de la Brigada del «General Saro»: «La Columna Saro en la Campaña de Alhucemas». Escuela Superior del Ejército, 312 páginas y gráficos. 1926.

GODED, M., general: jefe de Estado Mayor de las operaciones en Marruecos entre 1926 y 1927. «Marruecos: las etapas de la pacificación». Escuela Superior del Ejército, 419 páginas y gráficos. 1932.

Joint Services Command and Staff College. «Campaign Analysis. Gallipoli Reader». *Advanced Command Course*, número 2, septiembre, 1998-julio 1999. Reino Unido.

*Medios de Comunicación Social: prensa*

Archivo Histórico de *Abc*, año 1925 y 1926. Madrid.

*El Sol*, año 1918-1922. Madrid.

*The Times*, septiembre-octubre 1925. Londres.

*Le Figaro*, junio-octubre 1925. París.

*Archivo Histórico de Marina «Alvaro de Bazán»*

Partes de Campaña de las Operaciones del portaaviones *Dédalo*, Acorazado *Alfonso XIII* y *Jaime I*, Crucero ligero *Reina Victoria Eugenia*, crucero *Méndez Núñez* y *Extremadura*.

*Real Instituto Hidrográfico de la Armada*

Estudio Batimetría. Cartas náuticas 202 año 1911 y croquis playas desembarco, Derrotero Norte de África. Estudio general de corrientes. Año 1923.

*Artículos de Internet*

Centro Naval de Análisis. *Naval Expeditionary Logistics*. Virginia. Estados Unidos. Marzo, 1999.

# **POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA**

# LA EUROPA DE LA DEFENSA, ¿ESTÁ INDEFENSA ANTE LOS NACIONALISMOS INTRACOMUNITARIOS?

José Luis Hernangómez de Mateo  
*Teniente coronel del Ejército de Tierra.*

## Introducción

El proceso de integración en Europa no deja de ser un fenómeno de «globalización» en múltiples aspectos, estándose construyendo un espacio en el que la capacidad de transmisión de fenómenos desde un foco hasta un destino situado a gran distancia del mismo es una de sus principales características. Para bien y para mal, lo que sucede en una zona determinada de la Unión Europea repercute en otras, tarde o temprano, con mayor o menor intensidad, según sea el ámbito del que se trate.

En este marco integrador, el objeto de estas reflexiones es preguntarnos y tratar de responder a la cuestión de si la arquitectura de seguridad y defensa que está construyendo la Europa comunitaria es calificable de «integral»; si su diseño responde a los riesgos y amenazas, incluyendo aquellos provenientes del interior de la propia Unión Europea; en especial, nos referimos a los relacionados con las políticas desarrolladas por algunos nacionalismos intracomunitarios.

Llegados a este punto, cabría preguntarse varias cuestiones. La primera de ellas, si estos nacionalismos, al menos los que de una forma o de otra están ligados al ejercicio de la violencia por parte de movimientos radicales y antisistema, atentan contra el citado proceso de integración europea. La segunda, si la propia Unión pudiera alentar, aun sin pretenderlo, las tendencias centrifugas que surgen dentro de ciertos socios respecto del marco de su Estado-nación respectivo. La tercera, si esta Unión, que en la actualidad está en pleno proceso de desarrollo de su segundo pilar —la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)— y que ha desarrollado con más profundidad sus políticas al hilo de los restantes pilares constitutivos de la Unión Europea, dispone de mecanismos para preservar la integración.

En principio, pudiera parecer un ejercicio de ciencia ficción política pensar que alguno de los nacionalismos intracomunitarios, o que una conjunción de ellos, tuviera capacidad de generar una situación tan lesiva para los intereses, no ya de un socio, sino de todo el club de los Quince, que Bruselas se viera en la obligación de tomar medidas incluso tan excepcionales como las que se contemplan en otros escenarios geográficos, y que pudieran implicar, llegado el caso del malogro de todo tipo de intervenciones políticas y diplomáticas preventivas, el empeño de los recursos precisos para desarrollar

alguna de las *misiones Petersberg*. Y lo calificamos de ciencia ficción, porque hasta la fecha parecemos todos muy acostumbrados a situaciones extremas que se producen siempre lejos de nuestras fronteras —en realidad, no tan lejos—; a que la Unión Europea envíe y despliegue fuerzas policiales o militares en territorios más allá de los límites actuales de la Unión.

Y, sin embargo, con independencia del grado de probabilidad, que en ningún caso deberíamos reducir al cero, cabe preguntarse sobre la posibilidad de una crisis más cercana, dentro de la Unión Europea, en una primera etapa de orden «político» y más adelante tal vez caracterizada por la necesidad de recurrir a la fuerza para garantizar la seguridad del edificio comunitario. Nos estamos refiriendo a una crisis «futurible» desarrollada en suelo de la Unión; a una situación en principio sólo comprometida para un socio y que pudiera desembocar más tarde en una situación más grave que afectase al proceso integrador europeo, y en cuya resolución la Unión hubiera de emplear los recursos más extremos.

La segunda consideración, la de si la Unión Europea alienta esta cuestión, parece obvia: hay que negar rotundamente que Bruselas fomente la división y la atomización, aun cuando, por respeto a la institucionalización de cada Estado, fomente las relaciones entre la Unión Europea y las distintas regiones, así como su desarrollo armónico en el conjunto de la Unión. Pretender defender que la Unión Europea instiga a los exclusivismos y separatismos es un sin sentido, porque el club va camino de una Europa supra-estatal que admitirá la presencia de nacionalidades o regiones dotadas, en algunos casos, con un «hecho diferencial» acusado, y no parece fácil que la Unión Europea diera el visto bueno a una independencia derivada de una secesión dentro de un Estado miembro, máxime si ésta viniera acompañada de la acción terrorista.

Ahora bien, tendremos que considerar la posibilidad de que la Unión, sin pretenderlo, se haya convertido en respaldo involuntario, por pura manipulación a cargo de los interesados, de este tipo de nacionalismos. ¿Esto es así? ¿Hasta qué punto?

Desde el inicio del proceso integrador europeo, las naciones que se han ido sumando al esfuerzo colectivo de la construcción europea han trasvasado de forma gradual importantes parcelas que tradicionalmente habían permanecido como fundamentos esenciales del bastión inexpugnable de la soberanía. Sin embargo, la cesión gradual de cuotas soberanas de los Estados-nación integrantes de la Unión Europea no ha significado en ningún momento que Bruselas o alguno de los socios comunitarios hayan renegado de su valor como entidad política.

Esta progresiva consolidación de un sistema de poder supranacional no ha supuesto por parte de Bruselas el cuestionamiento del valor del Estado-nación ni desde el punto de vista del mismo como un todo, ni desde su contemplación como una entidad política constituida a base de realidades regionales de muy diferente calado cada una.

Es decir, desde sus orígenes, la integración europea ha sido extremadamente respetuosa con el concepto tradicional de Estado; en este sentido, es innegable el respeto comunitario hacia las identidades nacionales que componen la Unión, y el interés de ésta por profundizar las relaciones mutuas.

No hay duda de que la regionalización, hoy día, es una tendencia común de la evolución orgánica territorial de los Estados europeos, con diferente grado de intensidad; este fenómeno es una respuesta a la demanda de un nivel intermedio de satisfacción de aspiraciones regionales y locales. El Parlamento Europeo ha sido claro en este sentido: por un lado, su resolución de fecha de 18 de noviembre de 1998 invita a los socios a adaptar sus estructuras internas a la regionalización; por otro, la Carta Comunitaria de Regionalización sentó los principios regidores de dicho proceso. Sin embargo, la política comunitaria no es responsable de la aparición de sentimientos anti Estado, ni la creación de regiones, en algunos casos conflictivas.

Esto se pone de manifiesto si fijamos la atención en la ausencia de uniformidad del proceso regional, en dos aspectos: la regionalización más acusada se da en los países miembros cuya propia evolución política ha determinado la creación de dichas regiones; y hay que tener en cuenta que la regionalización se ha producido sin que haya una noción común de región, tanto en sentido político como jurídico, por lo que no se puede establecer una definición regional «de mínimos» que satisfaga a la totalidad. Por lo tanto, no cabe imputar a la Unión Europea ni la responsabilidad de los regionalismos ni, mucho menos, la aparición de los nacionalismos virulentos.

Otra cosa diferente es que la política regional de la Unión Europea, materializada en los Fondos Estructurales (1) y los Fondos de Cohesión, al margen de sus efectos beneficiosos en términos de desarrollo derivados del acercamiento conceptual de la Unión y de sus recursos comunitarios a las poblaciones nacionales, a través de los niveles regionales, haya producido un efecto perverso: la incitación de la región a considerar su existencia como aval ante Bruselas de ciertas aspiraciones excluyentes hacia el Estado que la cobija.

La utilización de la política comunitaria por parte de los nacionalismos en beneficio propio, es una actividad que, en líneas generales, todo nacionalismo ha elevado a la condición de arte desde la simple práctica política. Por eso debemos distinguir entre regionalización (el proceso político) y región (la institución), ya que las diferentes concepciones, desde Bruselas y desde algunos particularismos, como el vasco, son claves.

La Unión Europea liga la región al desarrollo regional; por el contrario, determinados particularismos han trastocado los conceptos de región, regionalismo y autonomía, y los vinculan a una concepción política tras la que se esconde la soberanía y la independencia. Por otro lado, la regionalización es entendida por la Unión como una forma de promoción de un espacio geográfico de entidad inferior al estatal y superior al local, mediante la movilización de sus recursos económicos y de sus señas de identidad, sobre la base de las instituciones ya existentes o de nueva creación, pero siempre dentro del marco político-institucional nacional; algunos particularismos, en cambio, la entienden como una magnífica ocasión de deslegitimar las instituciones existentes para alumbrar otras según su propio modelo (2).

---

(1) Estas partidas incluyen, a su vez, cuatro tipos diferentes: el Fondo Social Europeo (FSE); el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA); y el Instrumento Financiero para la Pesca (IFOP).

(2) Para profundizar en la regionalización comunitaria, véase MARCON, G.: *La régionalisation en Europe*, PE 168.498, Parlement Européen, L-2929. Luxemburgo, noviembre 1999.

El propio sistema democrático, a nivel estatal y a nivel comunitario, favorece y ampara la aparición de este tipo de contestaciones nacionalistas, al abrigo de lo enriquecedor de una diversidad que, sin embargo, en algunos casos sirve de cobertura al crecimiento y perpetuación de unos particularismos opuestos al sentir mayoritario.

En suma, cabría sostener que la política regionalista comunitaria ha favorecido el equilibrio interregional; la integración y el vínculo entre la Unión Europea y las regiones; la revalorización de ciertos particularismos culturales —sobradamente conocidos en España como «hecho diferencial»—; y la proliferación de *lobbies* y de oficinas de representación de intereses regionales a nivel comunitario (3).

### **Términos en los que está definida la Europa de la defensa.**

#### **¿De qué y cómo se defiende Europa?**

Sin entretenernos en la evolución histórica del largo proceso de integración europea, veamos si los ciertos aspectos ligados a la seguridad interior han quedado excluidos de la PESC, que constituye el segundo pilar del Tratado de la Unión Europea (TUE), según queda definido en su Título V, artículo J. Es posible que cuando la Unión Europea se esté refiriendo a los asuntos de seguridad, tal vez sin pretenderlo piense sólo en aquellas cuestiones ligadas a problemas que se puedan plantear fuera de las fronteras exteriores de la Unión. Que sea así, tiene su justificación y argumentación, pero pensemos si los todavía hoy Quince han descuidado elementos internos que pudieran atentar contra los intereses comunitarios en el territorio de la propia Unión Europea.

¿Cuáles son los objetivos de la PESC? Los textos son claros al respecto: la defensa de los valores comunes, intereses fundamentales e independencia de la Unión; el fortalecimiento de la Unión y de sus Estados miembros; el mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional; y el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Toda una declaración de principios, por la que los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen a apoyar «activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua», absteniéndose de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda debilitar a la Unión Europea como fuerza internacional (artículo J.1.4 del TUE). Este compromiso tiene una proyección exterior clara; hacia el interior de la Unión Europea y de cada país, más bien nula. Los instrumentos diseñados y puestos a disposición de la PESC así lo corroboran.

Podríamos establecer una clasificación inicial de los instrumentos con que, en líneas generales, cuenta la Unión Europea para alcanzar los objetivos señalados anteriormente. De un lado, los de orden político, y no en el plano orgánico, sino en el nivel «declarativo»; éstos son los conocidos como las posiciones, las acciones, y las declaraciones. De otro, los que durante los últimos meses se están consolidando como los instrumentos orgánicos de la PESC: nos referimos a los diferentes organismos (Comités Político y

---

(3) El inicio y la consolidación de este fenómeno se tradujo en la aparición del Comité de las Regiones, en la Unión, y de la Asamblea de las Regiones de Europa (1985) en todo el continente.

de Seguridad, y Militar; el Estado Mayor Europeo; la Unidad de Planificación y Alerta Rápida) que se encargarán de la definición y ejecución de la misma, así como a los medios de fuerza, de carácter civil o militar, a disposición de la Unión.

Como estas reflexiones están concebidas en clave estrictamente europea, excluirémos de nuestro análisis la potencialidad del vínculo entre la sociedad comunitaria y la Alianza Atlántica. Por tanto, haremos un breve repaso de lo que son estos instrumentos y de sus capacidades, dejando al margen la valoración que pueda merecer el complejo y apasionante proceso de traspaso del acervo y de los medios de la Unión Europea Occidental (UEO) a la Unión Europea.

El primer instrumento de la clase «declarativa» lo constituyen las posiciones comunes. Estas son definidas por el Consejo (J.2.2 TUE), sirven de orientación a los Estados y les permiten una actuación coordinada de cara a la participación de la Unión Europea en conferencias y organizaciones internacionales. El segundo son las acciones comunes, adoptadas también por el Consejo (J.3 TUE), con la finalidad de establecer la acción común de la Unión Europea en la escena internacional. Por lo general, son vinculantes para los Estados miembros, y deben detallar al máximo tanto su alcance como metas, medios y procedimientos. El responsable de su ejecución es la Presidencia. Resulta muy ilustrativo, a los efectos de este trabajo, recordar que las acciones comunes aplicadas hasta el momento se han referido a la antigua Yugoslavia; al Proceso de Paz de Oriente Medio; a la transición democrática en Suráfrica; al control de la exportación de mercancías de doble uso; y al control de armamento. Por último, las declaraciones comunes son la posición de la Unión ante acontecimientos internacionales, derivada de lo que se supone que ejerce la Unión Europea en la escena exterior: influencia, tanto política como económica. La declaración común suele ser la primera reacción de Bruselas frente a acontecimientos de política interior de países concretos —hasta el momento ajenos a la Unión— y a cuestiones ligadas a los derechos humanos o a diversos conflictos.

Como se ve, los instrumentos parecen estar enfocados a su empleo en cuestiones externas a la Unión Europea. Cuando prosigamos con los de carácter orgánico y material, no nos cabrá ninguna duda de que las cuestiones de seguridad y defensa están inspiradas en riesgos y amenazas originados en el exterior de la Unión, que pudieran implicar la ejecución de las acciones propias de gestiones de crisis que ya conocemos, y que se desarrollan en escenarios, aun cuando próximos, externos a las «fronteras» de la Unión.

En efecto, tanto los discursos de responsables políticos y militares de la Unión, como los documentos comunitarios de diversa índole, se refieren a la necesidad de crear una capacidad de defensa europea que permita a los socios desarrollar operaciones militares, sobre todo, en las denominadas *misiones Petersberg*, relacionadas con el mantenimiento de la paz. Los debates y las acciones más recientes no dejan lugar a dudas: la Unión Europea trata de disponer de una política exterior y de seguridad propia, así como de unos medios, civiles y militares, también propios, evitando la subordinación en medios y en capacidad de decisión respecto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), o lo que es lo mismo para algunos analistas, respecto de Washington. Parece que no se contempla respuesta alguna a conflictos que pudieran surgir en el territorio propio de la Unión.

Tal vez el tercero —Justicia e Interior— sea el pilar más próximo a un posible problema —de índole separatista, por ejemplo— planteado por un movimiento de inspiración nacionalista intracomunitario, por ser el que más se aproxima al concepto de seguridad interior por el que los Estado-nación tratan de asegurar las garantías constitucionales correspondientes manteniendo la unidad territorial y el orden social; en la Unión Europea, esta laguna —la de la ausencia de un texto de corte constituyente— es obvia. Sin embargo, un repaso de la ejecutoria de Bruselas no permite descubrir espacio alguno para estas cuestiones, ya que, más bien, los aspectos de la seguridad interior se refieren más bien al principio de libertad de movimientos de personas, cuyo exponente más notable es el Convenio de Schengen, incorporado al Tratado de Amsterdam cuando éste fue ratificado el día 2 de octubre de 1997. La pertenencia de cada Estado —opcional, como una cooperación reforzada más— al espacio Schengen garantiza una especial atención comunitaria al fenómeno terrorista, pero nada más (y nada menos) en el sentido del objeto de estas reflexiones.

Tampoco la actividad que se realiza en materia de PESC en los diferentes niveles comunitarios permite vislumbrar que Bruselas preste atención a las cuestiones objeto de estas líneas, aunque la vinculación entre ciertos asuntos del primer pilar y del segundo llevó a crear grupos de trabajo interpilares, así como el Comité Político y de Seguridad, que asumió competencias de seguridad y defensa, pero siempre enfocado hacia problemas ubicados fuera de los límites de la Unión, en una clara transferencia de responsabilidades desde las capitales europeas hacia Bruselas. El Consejo Europeo, el Consejo de Asuntos Generales, el Consejo de Ministros y al alto representante de la PESC, con su Unidad de Planificación Política y de Alerta Rápida, intervienen habitualmente en asuntos de seguridad y defensa. De este último organismo, no cabe ninguna duda de que está concebido para, a la vista de los intereses de la Unión, analizar la situación internacional y prevenir crisis potenciales.

Por tanto, la tercera sigla no cabe referirla a ningún aspecto interno a la propia Unión, y todo parece apuntar que el desarrollo de la PESC está inspirado en una vocación exterior, en perjuicio de una desatendida seguridad interior.

Por otro lado, las consideraciones efectuadas hay que enmarcarlas en un marco inexistente, cual es el todavía indefinido Concepto Estratégico Europeo, o como quiera llamarse en su día, marco que, al igual que el inspirador de la actuación de la Alianza Atlántica, trate de acotar geográfica y funcionalmente la actuación de la Unión en materia de seguridad y defensa. Hoy por hoy, esa gran definición geoestratégica de lo que es la seguridad europea está por definir, y es precisamente esa gran pauta geopolítica la que debiera marcar las directrices y el desarrollo del posterior trabajo de los mecanismos de seguridad y defensa europeos. De momento, cabe preguntarnos si la Unión Europea estaría en condiciones de garantizar sus intereses en el supuesto caso de que algún nacionalismo amenazase el proceso de integración europeo, en el supuesto de que la Unión hubiera desarrollado y aprobado un Concepto Estratégico Europeo.

Es evidente que las diferencias entre ambas Organizaciones, desde múltiples puntos de vista, son más que notables, pero nos referiremos a una en concreto. Cuando se elaboró el primer Concepto Estratégico de la Alianza, la Organización estaba integrada por un

número muy pequeño de países en el que «la voz cantante» indiscutible fue la de Estados Unidos, que logró imprimir un carácter atlantista muy acusado a dicho ideario. En cambio, la última vez que este documento fue reformado, la OTAN estaba integrada por un número significativamente mayor, y aunque sería de necios pretender negar el papel dominante del aliado estadounidense, no es menos cierto que los países europeos, con singular protagonismo de Francia, ejercieron un papel de contrapeso muy importante en la redacción de aquel Concepto; el nuevo documento recogió la creciente vocación y apuesta europeísta de buena parte de los aliados, con el visto bueno —teórico, como hemos comprobado después— de Washington. En el caso de la Unión Europea, ese tipo de suspicacias son inexistentes, por lo que no parecería tan difícil alcanzar el consenso a la hora de consolidar los primeros pasos efectivos hacia el cada vez menos lejano horizonte común de un sistema de seguridad y defensa europeo.

Desde luego, cuando la Alianza amplió sus misiones tradicionales defensivas a las llamadas de «gestión de crisis» y de cooperación («proyección de la estabilidad»), en lo que se vino a denominar en su momento como las «nuevas misiones» de la OTAN, y en lo que podríamos incluir la mención expresa que se hizo del terrorismo, no se pensó en riesgos internos a la Alianza, sino en el vasto espacio adyacente considerado de interés estratégico de los aliados. La extrapolación es inmediata, y es fácil suponer que la Unión Europea, cuando redacte su propio Concepto, lo hará en términos similares, porque esas nuevas misiones ajenas a la defensa colectiva son las que, en terminología comunitaria, reciben el nombre de las ya mencionadas *misiones Petersberg*. De hecho, ya hemos visto como la preocupación comunitaria en términos de seguridad y defensa tiene claros sesgos exteriores.

En todo caso, a pesar de que estas reflexiones no tienen por objeto abordar el futuro Concepto Estratégico Europeo, asunto de la máxima importancia y que se merece estudios específicos en profundidad, sí parece oportuno señalar que su redacción no debería excluir la posibilidad, aunque parezca remota, de ciertos riesgos que pudieran surgir en el espacio comunitario y que resultaran atentatorios contra los intereses de los socios, en especial, referidos al proceso integrador en Europa.

No obstante, no parece descabellado concluir que, a la vista de lo anterior, Europa no está defendida en su «integridad», contra cualquier amenaza, sobre todo si nos referimos a una que pudiera surgir en su interior, con independencia de que su grado de probabilidad haya desaconsejado a los líderes políticos prestarles atención alguna. El resultado es que la Unión Europea carece de los mecanismos necesarios para defenderse, en su caso, de tales contingencias.

### **Nacionalismos «problemáticos»**

Veamos si algunos nacionalismos intracomunitarios, por las consecuencias derivadas de sus políticas, podrían suponer una amenaza para el proceso integrador; y también trataremos de aproximarnos hacia la posible respuesta de los Quince, en el doble supuesto de que quisieran actuar y de que tuvieran los mecanismos adecuados que les permitieran reaccionar.

A la hora de referirnos en este artículo a los fenómenos nacionalistas intracomunitarios, evitaremos la tentación de convertir a uno de ellos en protagonista exclusivo de estas líneas, y también la de hacer un repaso exhaustivo de todos ellos. Obviamente, tampoco nos referiremos a los nacionalismos ligados a la concepción de los Estado-nación actuales, ni tampoco a los nacionalismos periféricos que por diversas circunstancias parecen no resultar problemáticos, al menos por el momento, para los Estado de Derecho respectivos y para la Unión Europea en su conjunto. Nos ceñiremos, por tanto, a los nacionalismos más activos en su cuestionamiento del Estado-nación «nodriza», incluso aquellos que de una forma o de otra parecen ligados a la violencia, y que están presentes en las siguientes áreas comunitarias: en la región británica de Irlanda del Norte (Reino Unido); en la Comunidad Autónoma Vasca (España); en la provincia de Córcega (Francia) y en Padania (Italia).

No pretendemos establecer un patrón común a todos estos nacionalismos, aunque sí citar algunas de las características que comparten. Quede claro que es una aproximación muy genérica, y que los rasgos que comentaremos a continuación afectan a cada uno de los nacionalismos en grado muy diverso y con múltiples matizaciones que sería demasiado prolijo explicar aquí. No obstante, en principio, estos aspectos nos pueden ilustrar, en el tema que nos ocupa, acerca de cómo los nacionalismos son proclives a favorecer un movimiento disgregador antes que otro integrador.

Por un lado, citaremos los aspectos doctrinales; los nacionalismos citados anteriormente presentan, de forma más o menos acusada, un carácter irredentista; en ocasiones, presentan e interpretan la Historia a la luz de sus conveniencias políticas; combinan con exquisito cuidado sus relaciones entre algunas organizaciones antisistema y las instituciones, a fin de obtener el máximo aprovechamiento del sistema; se muestran tercos en la consecución de los fines pretendidos; finalmente, la violencia, en algunos casos, es una forma de acción más, mientras que en otros es una cuestión de la que interesa mantener una distancia ambigua.

También las dimensiones culturales, lingüísticas y económicas son cruciales a la hora de configurar la personalidad propia de los nacionalismos; constituyen el «hecho diferencial» que, entre otros aspectos indudablemente positivos y enriquecedores, les permite presentarse como valores en peligro de extinción ante la, según ellos, tendencia uniformadora tanto de los Estados en los que se desarrollan, como de la Unión Europea.

Por otro lado, estos nacionalismos tienen un importante apoyo social que, aun cuando *de iure* no les permite, a alguno de ellos y en ocasiones determinadas, erigirse en los representantes de las sociedades en las que están implantados, les provoca *de facto* que se arroguen, de modo más o menos acusado, la representatividad del conjunto de la población de ese territorio. Este favor popular, tan básico en el éxito de algunos nacionalismos como lo es el complementario recurso a las armas para otros, resulta crucial para dificultar cualquier actitud de presión, o de fuerza, por parte de los poderes públicos legítimamente constituidos, incluso para garantizar ciertos derechos fundamentales al conjunto de la ciudadanía.

Finalmente, aunque sea ésta una exposición demasiado sincrética, hemos de referirnos a la casi permanente apelación nacionalista al ejercicio del derecho de autodeter-

minación, en algunos casos con la finalidad última separatista de crear una nueva entidad política, en contra de lo establecido en los marcos constitucionales vigentes y en contra del fenómeno integrador en el que están comprometidos tanto socios de la Unión Europea como los países que aspiran a adherirse al selecto club de los hoy Quince.

### ¿Nacionalismo *versus* integración?

Hagamos una aproximación teórica a un caso general de nacionalismo intracomunitario que, tras una tortuosa evolución, hubiera seguido una trayectoria de acercamiento constante a la meta independentista. Es decir, centrémonos en un nacionalismo interno de un país miembro de la Unión Europea, que propugnase la autodeterminación vinculada, sin tapujos, a la consecución de la meta secesionista, desechando cualquier otro tipo de manifestación (4).

Nos encontramos, en fin, frente al antagonismo más nítido entre dos principios: el de la soberanía del Estado, y el de autodeterminación de los pueblos. Y nos referimos a esa transparencia porque este nacionalismo habría formulado sus planteamientos de modo inequívoco, despejando por completo la duda que pudiera surgir, en general, ante otro nacionalismo que no apostara claramente por la secesión, porque, como sabemos, autodeterminación no es sinónimo de secesión. No son conceptos idénticos, aunque, en algunos casos, están estrechamente vinculados. Queremos decir que este supuesto nacionalismo habría dejado claro que, lejos de conformarse con el reconocimiento de su «hecho diferencial» en un marco legal «amplio», busca la creación de un Estado propio; es decir, que, en este caso, no cabe confusionismo alguno entre autodeterminación y secesión. Este nacionalismo desearía ejercer el derecho de autodeterminación para, utilizando el también derecho a la secesión, crear un nuevo Estado al margen del actual.

Hay que aceptar que, con independencia del proceso de integración europeo, estamos viviendo un proceso mucho más amplio, en apariencia más integrador: la ya aludida globalización, que es, al fin y al cabo, una vertiginosa supresión de fronteras casi de cualquier tipo, o lo que es lo mismo, un «acelerado proceso de interdependencia y transnacionalización en todos los órdenes de la vida política, social, cultural y económica» (5). Esta globalización afecta, como a su modo lo hace la integración europea a otra escala, a conceptos tales como soberanía y autodeterminación, porque los Estados han perdido parte del protagonismo en el juego de las relaciones internacionales en beneficio, en algunos casos, de grandes corporaciones empresariales.

La Unión Europea no es impermeable a este hecho, desde luego. Y en la Unión, además, nos encontramos con que la acción exterior de los Estados no es siempre asumida y ejercida en exclusividad por la diplomacia tradicional, sino por diversas entidades

---

(4) Libre asociación, confederación, federalismo, autonomía, territorio protegido, territorio internacionalizado, condominio, protectorado, etc. JAUREGUI, G.: «El derecho de autodeterminación en el siglo XXI», *Revista de Occidente* número 241, p. 225. Madrid, mayo de 2001.

(5) JAUREGUI, G.: *ibid.*, p. 222.

—léase instituciones, organizaciones, entidades privadas de todo tipo— que han asumido parcialmente esas prerrogativas. El resultado de este «magma» político es la presencia creciente de las diversas entidades sub-estatales en las relaciones internacionales, que les permite informarse e informar más allá de los límites geográficos y funcionales de su propio Estado, difundiendo sus propios intereses, más localistas, en algunos casos en clara competición con los nacionales respectivos.

En el contexto descrito, el nacionalismo que hemos supuesto, ¿puede aprovecharse de dicha evolución en el seno de la Unión Europea, donde poco a poco se va poniendo de manifiesto una nueva forma de gobierno y de Estado, diferente al que estamos acostumbrados? El Derecho Internacional —desde luego en el ámbito comunitario es así— no descansa exclusivamente ya en la relación entre Estados, y que debido a la política comunitaria de los tres pilares, resulta cuanto menos complicado mantener una diferenciación clara entre la política exterior y la interior de los países, lo que permite que las entidades subestatales se empeñen cada vez con más recursos en las relaciones internacionales, y que los Estados ven casi con impotencia cómo van perdiendo atribuciones.

Es decir, que aún cuando la Unión Europea mantiene la validez del concepto de Estado de Derecho democrático, nos encontramos con una cierta superación del concepto Estado-nación, ya que la Europa comunitaria está conformada a tres niveles: el supra-estatal, el estatal y el subestatal.

¿Cuáles son los riesgos, por tanto, que comportan particularismos como el supuesto, o, incluso, otro menos agresivo, para el proceso de integración europea? Básicamente, los riesgos, o desventajas en el mejor de los casos, son los siguientes:

- Heterogeneidad y complejidad burocrática crecientes de la Unión Europea, a medida que las cada vez más numerosas y dispares regiones tuvieran presencia decisiva en el gobierno de la Unión. En el límite, supondría la inoperancia y, tal vez, el retorno a un sistema centralizado de gobierno que descansara en los Estados unitarios obviando al máximo las influencias regionales. Se podría producir, por tanto, un colapso o un efecto desintegrador, es decir, el contrario al pretendido por los Estados miembros. En cuanto a la complejidad, pensemos que si la ampliación de la Unión Europea está suscitando actualmente un intenso debate, habría que imaginarse el provocado cuando muchas más entidades que países pretendieran tomar parte activa en los procesos comunitarios de toma de decisiones. En suma, estamos refiriéndonos a problemas de gobernabilidad y de estabilidad.
- En algunos países podría producirse una configuración étnico-geográfica además de la consiguiente reivindicación independentista, que, además, podría trasladarse, al igual que se produce en una primera fase dentro del ámbito del Estado-nación, al más amplio comunitario. Es decir, no se debe olvidar la posible universalidad de la ruptura del principio de solidaridad interregional, para convertirse, tal vez, en insolidaridad supranacional.

Si repasamos los instrumentos que posee la Unión Europea para vigilar la cohesión interna, vemos que sólo existen algunos encargados de controlar aspectos económicos y sociales; así, el Comité de las Regiones es el organismo al que deben consultar tanto la Comisión Europea como el Consejo de la Unión «sobre aquellas cuestiones regionales o

culturales y sobre las que afectan a la cohesión económica y social» (6). Es decir, la Unión no dispone de mecanismo de consulta, de vigilancia, de control de la cohesión socio-política, como si no supusiera amenaza alguna para la existencia misma de la Unión y de su proceso integrador la escisión, la secesión no ya de una entidad subestatal de un socio, sino la secesión de la misma Unión Europea por parte de un Estado miembro o de un grupo de ellos. Parece como si nunca fuera posible este escenario, en el que una parte de la Unión, a nivel subestatal o a nivel estatal, decidiera abandonar el barco nacional; y de resultados de esta suposición, ocurre como si Bruselas no contemplase esta posibilidad y, por tanto, no hubiera dispuesto mecanismo de respuesta alguno.

### **Posibilidades comunitarias**

Volvamos a la ficción, sin olvidarnos del marco comunitario y del objetivo de este trabajo. Pensemos que aquel nacionalismo al que ya nos hemos referido controla los poderes de una entidad subestatal, dotada de sus propios poderes legalmente constituidos. Pensemos que este dominio legal, obtenido con el respaldo de los electores, es capaz de lograr, tras las oportunas deslegitimaciones de diferentes instituciones, aun con diferente intensidad, que el Parlamento de la entidad subestatal se declare a favor de la independencia. Pensemos que, a continuación, el poder central reconviene a los poderes locales secesionistas, y que éstos hacen caso omiso de dichas advertencias. Pensemos que las medidas «políticas» previstas en el ordenamiento constitucional del Estado afectado también son desatendidas por los poderes sub-estatales secesionistas. En cada fase de las antes mencionadas, el Estado podría haber accedido a las pretensiones, pero, supongamos que el Estado continúa aplicando las medidas que el ordenamiento legal le permite, y que, tarde o temprano, decide la utilización del recurso a la fuerza (suponiendo que se atreva, tanto por el temor a alguna reacción interna como a las que pueda suscitar la cuestión en la comunidad internacional, y en la Unión Europea especialmente).

¿Qué opciones caben a Bruselas? ¿Qué postura adoptarían las autoridades comunitarias? Repasemos el caso más cercano: la independencia de Eslovenia, al que como ejemplo se ha de poner una objeción de una enorme importancia: la de que la antigua Yugoslavia no pertenecía a la Unión Europea cuando Eslovenia declaró su independencia. El ejemplo esloveno, llamémoslo así, a efectos secesionistas, parece muy sugerente por lo que de enseñanza podría tener para el nacionalismo intracomunitario esbozado en estas reflexiones; a efectos de las declaraciones y la evolución posterior de Bruselas pueden resultar ilustrativas. ¿Cómo fue la secuencia de los hechos? ¿Qué dijo y qué hizo Bruselas? Tal vez, de presentarse un caso «similar», podría constituir la «hipótesis más peligrosa» para un Estado miembro de la Unión Europea y para la misma Unión, con la objeción antes comentada.

En aquella Yugoslavia, el nacionalismo esloveno fue determinante en el deterioro de las estructuras federales y en la toma de conciencia popular de que la situación de

---

(6) COMISIÓN EUROPEA: *Europa: preguntas y respuestas*, p. 12. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.

Eslovenia sería más satisfactoria para los eslovenos si fueran capaces de romper con la Federación, y se esforzó en dar respuesta al nacionalismo serbio de entonces, reivindicando el derecho a la secesión, con la que Eslovenia tenía mucho que ganar (la ruptura con la subordinación federal y su futura aún lejana admisión en la Unión Europea).

En aquel periodo comprendido entre los años 1981 y 1987, aquel nacionalismo se manifestó de forma menos virulenta que el serbio, pero emergió en medio de una crisis económica que comenzaba a cuajar en Yugoslavia, presentándose como la mejor y única forma de que una Eslovenia autónoma sortease cualquier dificultad, y esgrimiendo el argumento del Norte desarrollado (Eslovenia) incapaz de esperar al Sur subdesarrollado (el resto de Yugoslavia).

A finales de los años ochenta, en Eslovenia, la más desarrollada y occidentalizada de las repúblicas yugoslavas (hasta el punto de que este país ya está negociando su acceso a la Unión Europea, tras muy pocos años transcurridos desde entonces), crecía por momentos la conciencia popular de que la pertenencia a la Federación era una rémora. En septiembre de 1989, el Parlamento esloveno respaldó una reforma de la Constitución de la República que apuntaba a una recuperación de su plena soberanía y que abría el camino a una posible secesión, hasta entonces impensable. En abril del año 1990 se celebraron elecciones legislativas y presidenciales (tras las que los comunistas fueron barridos en legislativas, mientras que el presidente de la República fue comunista).

A principios de julio de 1990, en virtud de la declaración de soberanía aprobada por el Parlamento, las leyes eslovenas habían adquirido primacía sobre las federales. A finales de 1990, el Parlamento esloveno tomó la decisión de organizar un referéndum sobre la independencia de la República. La consulta se celebró el día 23 de diciembre de ese mismo año. Con una participación masiva —votó el 93,5% del censo electoral—, de la que el 94,6% respaldó la opción independentista para el país que en aquel entonces disfrutaba de cierta prosperidad económica, no tenía contenciosos de fronteras y presentaba una notable homogeneidad nacional, con escasa presencia serbia. Estas circunstancias determinaron que los primeros acontecimientos políticos fueran «relativamente plácidos»; y condujeron a que el 25 de junio de 1991 Eslovenia proclamase finalmente su independencia.

La respuesta de Belgrado no se hizo esperar, y dos días después el Ejército yugoslavo intervino en Eslovenia, fundamentalmente en los puestos fronterizos y en los aeropuertos, con la misión de anular a la policía de frontera eslovena.

¿Cuál fue la reacción de las potencias occidentales? La Organización de Naciones Unidas (ONU) se plegó a los intereses de las potencias del momento; la Unión Europea reaccionó de forma tardía al uso de la fuerza; la OTAN comenzó a tomar cartas en el asunto de forma efectiva para intervenir más tarde, en Bosnia-Herzegovina. Todo ello tal vez porque la antigua Yugoslavia no fuera una zona de especial interés para las potencias occidentales y Rusia.

Cuando la Comunidad Europea presionó hasta obtener el «compromiso de Brioni» (7), lo que consiguió de forma indirecta fue que Eslovenia saliera muy beneficiada, ya que la

---

(7) Consistente en la retirada del Ejército federal yugoslavo a sus cuarteles; el aplazamiento durante tres meses por parte de Eslovenia de los efectos de su declaración de independencia; la elección de Mesic como presidente federal.

retirada Ejército serbio constituyó un factor clave en la consolidación del futuro estatuto esloveno independiente de Belgrado.

A este respecto, una breve cronología de los hechos resulta muy reveladora para mostrar la posición de la comunidad internacional, en especial, de las potencias europeas:

- El día 9 de noviembre de 1991, la Unión Europea aprobó diversas sanciones económicas contra Serbia y Montenegro.
- A finales de septiembre del año 1991, la ONU envió *cascos azules* a la zona.
- En septiembre de 1991, la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) —hoy Organización Sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)— rechazó la secesión de Eslovenia (para seis meses después, en marzo de 1992, terminar reconociendo su independencia).
- En diciembre de 1991, la República Federal de Alemania reconoció a Eslovenia. En esas fechas, el entonces presidente italiano, Cossiga, viajó a Eslovenia, lo que supuso una aceptación de los hechos. La oposición inicial de Francia y del Reino Unido se tornó aceptación al mes siguiente: en enero de 1992 se sumaron al reconocimiento germano los socios comunitarios, además de Austria, Canadá, Suiza, Suecia, Hungría, Bulgaria, y Rumania. Es decir, que la Unión Europea modificó su posición de forma clara hacia los intereses claros de la República Federal de Alemania.

En relación con la intervención de la denominada comunidad internacional, cabe preguntarse si la pasividad europea e internacional, cuando no la aquiescencia, volvería a hacer acto de presencia en un hipotético desarrollo independentista en el seno de la Unión Europea. En todo caso, ¿qué haría la comunidad internacional en el caso de una declaración de independencia por parte de un nacionalismo intracomunitario?

¿La capital de ese Estado nación, socio de la Unión Europea, se convertiría en Belgrado, y la capital «secesionista» en Ljubljana? (8).

### **Entonces, ¿es posible la defensa «integral» de la Europa de la defensa?**

A efectos de la PESC, parece como si la secesión intracomunitaria apareciese ante los ojos de los responsables comunitarios una hipótesis tan improbable que la construcción

---

(8) En relación con estas cuestiones, debemos recordar el posicionamiento contundente e inequívoco en contra del terrorismo, adoptado de forma gradual por la Unión ante dicho fenómeno en España; y las manifestaciones en contra de los particularismos potencialmente corrosivos con el proceso de integración europea, no significan necesariamente que la Unión Europea haya reconocido de forma explícita en algún texto «constitutivo» su disposición a combatir eventuales movimientos secesionistas internos de un país socio. Es decir, para la Unión Europea una cosa es su postura ante el terrorismo, y otra bien distinta la que mantienen ante ciertos particularismos. Muestra de ello es la mención expresa al terrorismo que hace el artículo 29 del Tratado de Amsterdam. Los antecedentes de la actitud de Bruselas se encuentran en la creación del Grupo de Trevi (1976); y la Convención Europol (firmada en 1976; en vigor desde 1998; activación en 1999). «Council, Commission and Parliament, condemn ETA terrorism at time when it creates another victim. Debate with some Basque MEPS, call by several MEPS for dialogue», *Bulletin Quotidien Europe*, número 7.804, p. 5. Bruselas, 22 de septiembre 2000. Asimismo, los Consejos Europeos de Viena (diciembre de 1998) y de Tampere (octubre de 1999) alumbraron un paquete de medidas acerca de la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, que supondrán, entre otras cosas, que Europa no será «santuario» del terrorismo. En todo caso, la crisis provocada por los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos ha impulsado nuevas y poderosas respuestas en este sentido.

de la Europa de la defensa se ha olvidado voluntariamente de ese riesgo. Que la posibilidad de su materialización está ahí, lo muestran algunas reivindicaciones independentistas, que atentarían contra el principio de solidaridad interregional en el ámbito interno del Estado afectado, así como en el supra-nacional, establecido en el diseño de la Unión. Y el efecto demostrativo, el contagio, el ejemplo, podrían ser devastadores para un proceso por el que la colectividad europea apuesta sin duda, al margen de problemas coyunturales más o menos destacados (9), y para la que el efecto contagio contrario, el de la integración, está siendo un verdadero estímulo de progreso. Pero estas consideraciones, y que la naturaleza de esta exposición sea especulativa, no disminuye en absoluto la gravedad de los riesgos.

En la Unión, la globalización puede conducir a un reforzamiento del papel regional en la toma comunitaria de decisiones, pero también a consolidar la cooperación institucional con los gobiernos de los Estados miembros, porque sólo con estabilidad interna podrá la Unión Europea abrirse a nuevos socios; y la proliferación de poderes atenta contra la necesaria unidad de acción.

La Europa comunitaria debe establecer un equilibrio difícil, desde luego, entre las aspiraciones particularistas y las integradoras, garantizando ambas. La integración europea no puede realizarse en contra de las entidades que la conforman; ese proceso debe erigirse en el crisol donde se aúne la diversidad que constituye el inmenso acervo europeo en los tres niveles existentes: el regional, el nacional y el supranacional, y será ese respeto a la diversidad en la unidad lo que constituirá una eficaz vacuna contra la exclusión y los radicalismos. Pero tampoco puede realizarse a base de concesiones perpetuas que sólo ayudan a quienes ponen en tela de juicio los deseos y la voluntad integradora de los demás.

Así pues, la Unión Europea debiera atender estos escenarios globalizadores mientras vigilase de cerca su propia política, en evitación de que movimientos secesionistas amparados por la legalidad nacional y comunitaria puedan convertir a la Unión Europea en un instrumento más a su alcance en la batalla por la independencia.

Concluimos estas reflexiones sobre una hipotética atomización de Europa con palabras de Juan Pablo Fusi:

«La peor de las Europas posibles es la Europa de las regiones [...] la Europa de los 250 es la balcanización absoluta y el total fracaso como mera unidad administrativa, ya no digo ni siquiera política» (10).

Sería de temer que la defensa de la Europa de la PESC tuviese algo de quimera de alto riesgo, y que pensando que «en casa» no tendrá lugar ninguna marcha atrás en el proceso de construcción europea, la Unión Europea se haya centrado en proyectar estabilidad a su alrededor, cuando no la tiene asegurada en su mismo corazón.

---

(9) Nos referimos, en concreto, a la reciente negativa irlandesa, expresada en referéndum celebrado a principios de junio de 2001, a ratificar el Tratado de Niza.

(10) Fusi, J. P.: Entrevista por Rosa María Echeverría, *Suplemento Dominical de Abc*, p. 21. 20 de febrero de 2000.

# INMIGRACIÓN: DEL RIESGO MILITAR DE LA AMENAZA A LA SEGURIDAD (ESTRUCTURA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LA SEGURIDAD ANTE EL «FENÓMENO MIGRATORIO»)

Juan-Cruz Alli Turrillas

*Doctor en Derecho.  
Profesor de la UNED.*

## Introducción general

El fenómeno migratorio (inmigratorio, en nuestro caso) es una novedad en España. Las cifras y las consecuencias inmediatas se están empezando a conocer ahora y son, cuanto menos, alarmantes y, en ocasiones, preocupantes.

Esta realidad del fenómeno migratorio puede ser estudiada desde diversas perspectivas. En primer lugar, hay que apreciar el fenómeno geográfico, humano y sociológico, para luego pasar a lo político y lo jurídico, que es en el que se centra esta comunicación.

Dentro de este último campo apenas hay estudios que traten sobre la cuestión inmigratoria en relación con el Derecho. Por todo ello, para empezar es preciso, por tanto, acotar términos y, sobre todo, analizar cual es el papel del Derecho con respecto a la inmigración y extranjería.

Y así es necesario, en primer lugar, examinar por qué y cómo actúa el Estado ante la inmigración. Por eso se examinará en esta comunicación cómo se organiza el Estado y, en especial, la Administración Central del Estado para «gestionar» la inmigración en su llegada y acogida. Y todo ello marcado por la idea de que el extranjero y el inmigrante han sido, históricamente, una suerte de riesgo militar para el Estado y son, ahora, una amenaza policial o en materia de seguridad interior del Estado. Con algunas consecuencias de todo ello que son criticables desde el punto de vista jurídico.

Éste es el objeto de la comunicación que presento. Analizar el régimen jurídico y organizativo-administrativo de los órganos del Estado que tienen como fin regular la cuestión inmigratoria antes de que el extranjero inmigrante se asiente (y se regularice y/o nacionalice) en el territorio y las consecuencias que tiene todo ello sobre su futuro.

Pero el estudio no se hace tanto porque la inmigración constituya una seria amenaza contra la seguridad interna, cuanto porque es cierto que la organización administrativa encargada de su gestión es, principalmente, la policial. Y en este sentido hay que poner de manifiesto que incluso los últimos pasos dados en relación con la ciudadanía eu-

ropea en el seno de la Unión Europea caminan hacia la separación entre los conceptos de nacional y de ciudadano comunitario (ambos con todas las garantías jurídicas) y de extranjero inmigrante (constituido como una amenaza a la seguridad).

## El nacional y el extranjero

*Algunos conceptos previos que es necesario conocer:  
ser nacional y ser extranjero*

INTRODUCCIÓN: PERSONALIDAD, ESTADO CIVIL Y NACIONALIDAD

Uno de los primeros aspectos que es importante destacar por la relación que tiene y va a tener con la cuestión migratoria es todo lo relativo al estado civil y, en concreto, a la nacionalidad. Es por ello que, a pesar de la aparente separación entre ambos ámbitos, tanto las Constituciones del siglo XIX y XX como el Código Civil, con sucesivas reformas, tratan esta cuestión con cierta extensión (1). Con esto no queremos decir que la inmigración sea un tema de nacionalidad, como sí lo es de relación de unos nacionales con otro país, que los acoge.

Si partimos de la base de que cualquier persona tiene una capacidad de ostentar derechos y obligaciones lo primero y fundamental es, por ello y para ello, dotarla de capacidad jurídica. Ésta no será plena cuando existan circunstancias que dificultan su capacidad para determinados hechos, actos o negocios jurídicos, como es el caso de los menores o de los incapacitados. Por eso aunque se tiene personalidad jurídica en cuanto se es persona, ésta puede no ser plena. Tanto la Constitución como el Código Civil y, a la postre, todo el ordenamiento jurídico, parten de esa base. Y sobre ello se construyen los grupos de derechos (físicos, individuales, morales, políticos, etc.). Es, por tanto, una cuestión que supera la división Derecho público-Derecho privado, porque es todo: orden jurídico y orden público a la vez e indistintamente (2).

En segundo lugar, para saber qué derecho se aplica a la persona será necesario determinar su ubicación territorial. De esa manera, el territorio como hecho físico (geológico y geográfico), se transforma en un dato relevante para el Derecho. Por ello la nacionalidad determinará de dónde es esa persona y, por ello, qué Derecho —el Derecho de qué territorio, constituido en Estado— se le aplica (3).

La nacionalidad es, por así decirlo, el vínculo jurídico que convierte al mero habitante de un territorio, en pueblo (en nación, si se quiere) sobre el que el Estado realiza su acción

---

(1) En este sentido normalmente eran las Constituciones las que dicen quién es nacional y, *a sensu contrario*, quién es extranjero y el Código Civil quien completa todo ello con el régimen de adquisición y pérdida de la nacionalidad, en claro complemento. Esto implica que, en ocasiones (sobre todo cuando las normas fundamentales apenas han dicho nada, como en el franquismo), el Código Civil asume cierta función constitucional, en este sentido, LÓPEZ y LÓPEZ, A. M.<sup>ª</sup>: «Artículo 11.1 y 2», *Comentarios a las Leyes políticas*. Constitución española de 1978, dirección Óscar Alzaga Villaamil, tomo II, p. 176. Edersa. Madrid, 1984.

(2) Para ver la evolución del proceso de separación entre ambos: MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*. Civitas. Madrid, 1996.

(3) GUAITA, A.: «Derecho administrativo y territorio» en *División territorial y descentralización*, pp. 3-20. IEAL, Madrid, 1999.

política y administrativa. De ahí que se entienda como un poder soberano del Estado, muy relacionado con la capacidad para denegar la entrada a los extranjeros, para controlar los flujos de inmigración y, sobre todo, para examinar cuidadosamente al extranjero que la pretende. Pues ahí radica la manifestación de soberanía nacional —como dirá Colmeiro (4)— y ha insistido el Tribunal Supremo, que ante la negativa a una solicitud de nacionalización con fundamento en no haber acreditado una «buena conducta cívica» (artículo 22 Código Civil), dice lo siguiente:

«No nos encontramos ante un simple supuesto de limitación en el ejercicio de un derecho, no cabe en modo alguno afirmar que la obtención de la nacionalidad por residencia sea un derecho subjetivo, estamos más ante un acto que constituye una de las más plenas manifestaciones de soberanía de un Estado que conlleva el otorgamiento de una cualidad que lleva implícita un conjunto de derechos y obligaciones, otorgamiento en todo caso condicionado al cumplimiento por el solicitante de unos determinados requisitos, y que, conforme al artículo 21 del Código Civil, puede ser denegado por motivos de orden público o interés nacional» (5).

Un elemento esencial para conocer hasta que grado una persona puede ejercitar los derechos (de obrar, de ser sujeto de determinados derechos y obligaciones: penales, procesales, civiles y mercantiles) derivados de la indivisible, igual e irreductible personalidad jurídica, lo otorga el conocimiento de su situación física, psíquica y social (6). Dependiendo de esas circunstancias o accidentes —que son de gran importancia— se le otorgarán unos derechos u otros y se verá el grado en que éstos se aplican. Y así la edad, el estado civil y, en lo que ahora nos importa, su nacionalidad. No es lo mismo para un ordenamiento ser de un país que de otro, como no es lo mismo tener una edad o tener otra. Y no lo es en muchos factores y con muchas características.

Para Díez-Picazo, el estado civil es:

«La cualidad natural o adquirida por la persona que supone, por su estabilidad o permanencia, una manera de ser o estar en la comunidad, y que el ordenamiento toma en consideración para otorgarle efectos jurídicos.»

Es, por ello, un derecho de la personalidad, es de orden público —por eso, en cierto modo, es indisponible—, tiene efectos *erga omnes*, y es imperativo. Determina el modo de ser (o estar) de una persona en la comunidad (7).

La filiación, el matrimonio, la edad, la capacidad físico-psíquica (incapacidad), la vecindad y la nacionalidad son sus elementos, tal y como queda señalado en el artículo 326 Código Civil, y el artículo 1 de la Ley del Registro Civil. Obstamos todos menos el último, por no ser de interés prioritario en este trabajo.

(4) COLMEIRO, M.: *Derecho administrativo español*, tomo I, p. 445, reedición facsímil de la EGAP, Santiago, 1850. 1995.

(5) Sentencia de 16 de marzo de 1999, ponente: J. A. Xiol Ríos. Lo que no exime, en todo caso, a la Administración de probar que exista mala conducta y de atenerse a la cancelación de delitos o faltas cometidos en su momento (sentencia de 25 de noviembre de 1999, ponente: J. E. Peces Morate, que cita otras sentencias), mientras que no ha lugar cuando existen actividades, probadas, contra la seguridad y el interés nacional (sentencia de 8 de febrero de 1999, ponente: E. Lecumberri Martí).

(6) Y así, CASTÁN TOBEÑAS, L.: *Derecho civil español, común y foral*, tomo I, volumen 2, 13.ª edición, pp. 268 y siguientes. Editorial Reus. Madrid, 1982.

(7) Para todo ello Díez-Picazo, L.: *Sistema de Derecho civil*, I, 8.ª edición, pp. 302 y siguientes. Tecnos. Madrid, 1995.

Como resulta lógico, por tanto, para saber qué derecho se aplica a una persona es imprescindible conocer cuál es su nacionalidad o Estado con el que se haya vinculado jurídicamente. Esto determinará muchos —por no decir todos— sus derechos y obligaciones, tanto políticos y sociales como civiles. Y ello aún cuando no existan las diferencias de trato —jurídico, político y social— que fueron comunes entre los Estados en otras épocas, merced, sobre todo, a la normativa internacional en materia de derechos humanos, civiles y políticos.

## NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y EXTRANJERÍA

### PERSONALIDAD Y NACIONALIDAD

Como se ha apuntado, de algún modo, hace unos momentos, la nacionalidad es el vínculo que une a una persona con un Estado determinado. En principio toda persona debe tener una personalidad (aunque existen apátridas, con un régimen legal muy peculiar). Gellner ha señalado que:

«Tener una nacionalidad no es un atributo inherente al ser humano, pero hoy día ha llegado a parecerlo» (8).

Y aunque no vamos a estudiar la cuestión de los nacionalismos y del hecho nacional, en cuanto elemento político, sentimental, cultural y social (9), es claro que toda persona tiene una nacionalidad que le viene determinada por su origen, normalmente por nacimiento, adopción, acogimiento, etc. Pero también es posible el cambio voluntario de nacionalidad, cuando se dan determinadas circunstancias (nacionalidad «derivativa»).

Esta nacionalidad tiene unos efectos públicos y privados que son fundamentales. Le otorgan a la persona una protección jurídico-política (la soberana de cada Estado), unos derechos políticos, sociales y, más genéricamente puesto que engloba lo anterior, un ordenamiento al que someterse y con el que protegerse. Y es que, en definitiva, la nacionalidad la otorga el territorio (de hecho, es habitual adjetivar el término «nacional» con el territorio en cuestión). Por ello, el Derecho se basa en ese hecho para existir como tal y para proyectar sus derechos, pues el Derecho es un «ente terráqueo» (10). Además, en el orden privado es un elemento fundamental tanto a nivel interno (en cuanto a los derechos civiles de cada Estado), como externamente en lo que se refiere a los derechos civiles aplicables en caso de conflicto de leyes en el ámbito internacional privado.

Como se ha apuntado, la nacionalidad depende de muchos y muy diversos factores: historia, régimen familiar, rol sexual, sistemas matrimoniales, etnia, etc. (11). En terreno de la mecánica procesal para obtener la nacionalidad, ésta se adquiere de dos formas:

---

(8) GELLNER, E.: *Naciones y nacionalismos*, p. 19. Alianza. Madrid, 1997.

(9) Para ello me remito a varios «clásicos» sobre la cuestión: SCHULZE, H.: *Estado y nación en Europa*. Crítica. Barcelona, 1994; HOBBSBAWN, E.: *Naciones y nacionalismos desde 1780*, Crítica. Barcelona, 2000; GELLNER, E.: *Naciones y nacionalismos*, Alianza. Madrid y BLAS GUERRERO, A. DE: *Nacionalismos y naciones en Europa*. Alianza. Madrid, 1995.

(10) GUAITA, A. «Derecho administrativo y territorio», *opus citada*, pp. 4-6 y 15.

(11) Para un estudio más detallado de cómo tienen que ver estos aspectos con los modelos nacionales (y por ello de régimen de extranjería e inmigración) en Francia, Inglaterra, Alemania, Estados Unidos debe verse, ineludiblemente, TODD, E.: *El destino de los inmigrantes*. Tusquets. Barcelona, 1994, *in toto*.

1. Originaria, es decir la asignada a una persona en el momento de nacer. Esta puede asignarse según dos criterios: el *ius sanguinis* o por filiación, de tal modo que se adquiere la nacionalidad de los padres. Esto es típico de las naciones muy caracterizadas, antiguas y nacionales o nacionalistas, basadas, sobre todo en criterios étnicos o raciales; la otra es por el lugar de nacimiento o *ius soli*, típica de las naciones que se están haciendo o que pretenden estar haciéndose.
2. Derivativa: que es aquella que se obtiene por cambio en la anterior.

Hay también quien distingue entre la nacionalidad *optio iure*, es decir aquella que implica no sólo el nacimiento y la sangre sino incluso la religión y otros elementos culturales, excluyendo radicalmente a quien no tenga. Es típica de Estados teocráticos (por ejemplo, los musulmanes) o muy nacionalistas y étnicos o raciales (por ejemplo, Israel y Japón).

También pueden existir Estados que aceptan como modos de adquirir la nacionalidad tanto el sistema originario como el derivativo. O que, aceptando primariamente el modo de adquisición originario por *ius sanguinis* o por *ius soli* admiten que, en determinada edad (mayoría de edad o emancipación) se haga un acto expreso de voluntad para optar por uno de ellos cuando son diferentes. Este es el caso de España, como veremos, así como el de otros países europeos (12).

Todo ello ha quedado regulado por Ley 17 de diciembre de 1990 de reforma de determinados artículos del Código Civil, que habían sido reformados, a su vez, por Ley 51/1982, de 13 de julio. El problema no es sólo conceptual, como es obvio, sino que tiene numerosas consecuencias jurídicas. Muchas meramente administrativas —aun con enormes consecuencias sociales y políticas— como es todo el régimen de visado, entrada, estancia, trabajo y salida. En el terreno de los derechos constitucionales, ha sido el propio Tribunal Constitucional el que ha salido al paso de un posible «resquebrajamiento» de la nacionalidad. En efecto, dado que la Constitución, como veremos, otorga determinados derechos a todas las personas mientras que reserva otros a los nacionales españoles, no podría, por la vía de la transformación de la nacionalidad, «troquelarse» los derechos constitucionales, vulnerando el artículo 13 de la Constitución española y los que las recogen. Por eso es necesaria una regulación separada: nacionalización y extranjería (y aquí hacerse la configuración legal de los derechos constitucionalmente recogidos con sus límites) (13).

#### DELIMITACIÓN CONCEPTUAL: INMIGRANTE, EXTRANJERO Y NO NACIONAL

Pueden hacerse varias consideraciones que nos sirvan de marco general para nuestro estudio. Lo primero que parece necesario señalar lo que dice la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (modificada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre), sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (LODEXIS):

(12) Para un estudio más detallado de todas las implicaciones de estos sistemas, CASTÁN, L.: *Derecho civil español, común y foral*, I-2, *opus citada*, pp. 280 y siguientes.

(13) Los entrecomillados corresponden a la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, que tiene que ponerse en relación con las sentencias del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre y 115/87, de 7 de julio.

«Se consideran extranjeros, a efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española» (artículo 1.1).

Resulta ineludible traer esto a colación porque la Constitución de 1978 hizo la opción expresa de dejar en manos del legislador la conceptualización al respecto. Por eso el procedimiento para la obtención de la nacionalidad quedó en el Código Civil, mientras que su definición —exigua si se compara con las definiciones descriptivas que establecían algunas Constituciones históricas— ha quedado en la norma sobre extranjería (14).

Nos hemos topado, sin más matices, con el elemento esencial: son extranjeros los no nacionales. Luego se harán distinciones, pero estamos ante lo que parece un concepto «claro y distinto». Nos encontramos con el tema de la nacionalidad, convertido en el objeto principal de nuestro estudio. En efecto, extranjero —extranjería, por tanto— es un término jurídico que aparece en las leyes y que sitúa al que lo sea en un conjunto relacional de connotaciones evidentemente jurídicas. Y éstas vienen enmarcadas por una idea esencial: el extranjero es un no-nacional a quien se le priva, restringe o limita sus derechos o, cuanto menos, se le reconocen menos derechos que al ciudadano nacional (15). Pero ¿es el extranjero un inmigrante? O ¿todo inmigrante es extranjero? En definitiva, ¿se identifican ambos términos?

En puridad ambos términos no se identifican por varias razones: la primera que el concepto inmigrante (inmigración) es un concepto socio-geográfico —económico, humano, y cultural y político, si se quiere—; en segundo porque, materialmente, ni todo extranjero es un inmigrante, ni todo inmigrante es extranjero (aunque actualmente llamamos inmigrantes a los extranjeros, puesto que lo emigrantes nacionales no son considerados tales, aunque lo eran hasta hace unos años). Luego podría parecer que no estamos hablando de lo mismo.

No obstante, los inmigrantes que aquí estudiamos —es decir, los «vulgarmente» reconocidos como tales— son los que vienen de otros países (*outsider*, *straniero*, extraño), son, por tanto, «extranjeros». Y los extranjeros son los no-nacionales. Luego, a nuestros efectos, un inmigrante es un no-nacional. Y así las cosas cabe un simple silogismo: si el inmigrante es un extranjero y éste es un no-nacional; el inmigrante es un no-nacional.

Una última precisión es importante, aunque se extralimite de nuestro estudio en su extensión. Esta viene dada por el hecho de que la inmigración que preocupa es aquella que tiene que ver con la necesidad económica. No son estrictamente inmigrantes preocupantes ni los turistas (los de largo plazo: jubilados), ni los comunitarios, ni los estudiantes. Lo son los pobres, desheredados en su tierra, los necesitados provenientes de fuera de las fronteras comunitarias; sobre todo si son de otras razas distinguibles por el color de su piel. Y ello aunque en realidad todos (también los comunitarios) son no nacionales (extranjeros) y muchos lo sean por causas económicas (también los comunitarios que vienen a trabajar) (16).

---

(14) Para el estudio del proceso de elaboración y el contenido del artículos 11.1 y 2, *cfrs.*: LÓPEZ y LÓPEZ, A. M.<sup>º</sup>: «Artículo 11.1 y 2», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, II, *opus citada*, pp. 180 y siguientes.

(15) Algunas de estas precisiones vienen introducidas en ADROHER BIOSCA, S. y CHARRO BAENA, P. (coords.): *La inmigración. Derecho español e internacional*, pp. 21 y siguientes. Bosch. Barcelona, 1995.

(16) Para mayores y más precisas consideraciones sobre este problema de la inmigración económica y la extranjería; véase, BLANCO, C.: *Las migraciones contemporáneas*, pp. 14 y siguientes. Alianza. Madrid, 2000.

Estrictamente hablando, el ciudadano es quien habita en las ciudades. Como concepto político-jurídico se fue llamando ciudadano, sobre todo desde la revolución francesa, a quien tenía los derechos económicos y políticos que le permitían participar en la vida del país (17). Se trata de un concepto histórico acumulativo en el que se han ido uniendo diversos derechos y personas conforme se ha ido avanzando y extendiendo a todos los miembros de una comunidad política.

En la actualidad estatal son ciudadanos los nacionales de un país, sea este nacionalmente unívoco o contenga en su interior diversas nacionalidades. Por lo tanto, se identifican nacionalidad con ciudadanía. Es así que, generalmente, el inmigrante, en cuanto extranjero (no-nacional) no es ciudadano. Por tanto no goza de la ciudadanía y de sus derechos derivados; por lo menos no de todos (es, si acaso, un ciudadano *sui generis*). Claro que se ha ido avanzando en la amplitud de éstos, gracias a los tratados internacionales y a las Constituciones. Pero, a la vez, se han ido restringiendo sus posibilidades más básicas: entrada, trabajo, asistencia estatal, etc. (18). De esta manera se produce una pugna entre los amplios derechos humanos, que nadie niega pero que tan sólo dan un marco conceptual, y los estrictos derechos laborales y administrativos, que los Estados tienden soberanamente a restringir. O, visto de otra manera, se trata de restringir la entrada; puesto que, una vez dentro, resulta difícil no otorgarle los derechos que nuestras normas reconocen a toda persona.

En los últimos años ha surgido una corriente muy fuerte, sobre todo en el seno de la Unión Europea, para configurar una carta de ciudadanía comunitaria. Según ésta, en primer lugar habría que desvincular la nacionalidad de la ciudadanía, y en segundo lugar habría que configurar una «ciudadanía» europea propia y diferenciada. Esta concepción, que tiene algo de multiculturalismo en su entraña, se puede resumir del siguiente modo (19):

- Serían ciudadanos europeos, en primer lugar, los miembros nacionales de cualquier Estado perteneciente a la Unión Europea, fomentando así un estatus jurídico diferenciado que, a la vez, consolidase de manera definitiva las libertades de residencia, trabajo y empresa entre todos los miembros de la Unión Europea. En segundo lugar también serían ciudadanos aquellas personas que no siendo nacionales de un país de la Unión Europea cumplieren una serie de requisitos (que estarían funda-

(17) Véase, CORTINA, A.: *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza. Madrid, 1997.

(18) Y ese es el papel que, en virtud de la soberanía estatal, cumple la Administración mediante sus potestades de policía que luego veremos, en análogo sentido, CHARRO BAENA, P.: *Las autorizaciones para trabajo de extranjeros*, pp. 22 y siguientes. Aranzadi. Pamplona, 2000.

(19) Resultan curiosas algunas de las propuestas derivadas, consecuentes, al otorgamiento de la ciudadanía europea con las ideas de TAYLOR, C.: *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993 y más con las más suaves de KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos humanos de las minorías*. Paidós. Barcelona, 1996. No obstante mientras éstos, sobre todo Taylor, parten de ellas: son causa de la diferencia que luego ha de recoger el ordenamiento jurídico, de tal manera que la ciudadanía es un punto de encuentro entre todo ello (una carta de acuerdo entre las culturas), aquí vamos a la inversa: la ciudadanía es la que es y, precisamente para desvincularla de la nacionalidad (y del nacionalismo), parece adecuado otorgar después sus logros y derechos a los que no son nacionales. Al final, puede decirse, estamos en lo mismo: diferencias aceptadas (y no siempre aceptables). Pero las diferencias entre ambos modelos son similares a las existentes de hecho entre Estados Unidos y Canadá con el bloque de los países europeos: muchas y muy grandes.

mentados en la residencia continuada en un país de la Unión Europea) y a los que se otorgarían una serie de derechos prácticamente idénticos a los de los ciudadanos nacionales, pero separando el concepto de nacional por los problemas «emocionales» que este trae consigo. En tercer lugar también tendrían una suerte de carta de ciudadanía los residentes legales que no pretenden ser nacionales de ningún país de la Unión Europea ni siquiera ser ciudadanos comunitarios en sentido estricto (20).

— De esta manera varias serían las formas de estar en la Unión Europea, con muy parecidos derechos:

- a) La ciudadanía europea (los nacionales de cualquier Estado miembro).
- b) La doble nacionalidad (muy común en España, Italia y Portugal).
- c) La multinacionalidad en el seno de las legislaciones de un Estado.
- d) La residencia legal sin ciudadanía.

Se dejaría, así, la puerta abierta a la voluntariedad para adoptar uno u otro modelo de ciudadanía y, a la vez, esto permitiría a los extranjeros a mantener la nacionalidad originaria. Es, por tanto, un proceso acumulativo y separativo. Acumulativo por cuanto supone otorgar derechos propios de la nacionalidad a quien no la tiene (al menos en un principio), de tal manera que acumula condiciones, pero sin perder las anteriores. Es separativo en la medida en que se desvincula la nacionalidad de los derechos que, normalmente, ésta arrastraba consigo. De tal manera que no hace falta ser nacional de ningún país —y menos configurar una especie de nacionalidad europea— para gozar de los derechos civiles y políticos propios de las normas comunitarias.

Claro que está por ver cuánto se va a avanzar, pues no se ha hecho mucho, para la configuración de esta ciudadanía en el seno de la Unión Europea. «Por ahora la base político-jurídica de la ciudadanía europea es muy débil» (21). En efecto, la reciente aprobación de la «Carta Europea de Derechos Fundamentales» no ha supuesto un gran avance al respecto. De otro lado sería necesaria una mayor concreción de los poderes locales en la prestación y gestión de los derechos más básicos necesarios para poder hablar de una ciudadanía de primer orden a todos, nacionales, inmigrantes, etc.

### *Extranjero migrante: del riesgo militar a la amenaza a la seguridad*

#### ORÍGENES HISTÓRICOS REMOTOS

Una de las grandes diferencias entre griegos y romanos será, entre otras, la vocación y realización de un imperio territorialmente multicultural y multiétnico por parte de estos últimos. A lo largo de su historia, cosa que nunca ocurrió en Grecia, se regulará jurídicamente la situación de quienes, sin ser ciudadanos romanos *stricto sensu* (por lo menos hasta una época muy tardía del imperio), tampoco son *barbari* —extraños, extranjeros— o, incluso, *hostes* «extranjeros enemigos». Y así, entre *cives* y *barbari* esta-

(20) Para todo ello, VV. AA.: *La ciudadanía europea*, pp. 33 a 50. Península. Barcelona, 2001.

(21) BORJA, J.: «Eurociudades. La ciudadanía europea. Elementos introductorios». VV. AA.: *La ciudadanía europea, citada*, p. 173. A Sartori en cambio, la idea de «ciudadanizar» para integrar le ofrece grandes dudas y la critica duramente, SARTORI, G.: *La sociedad multiétnica*, p. 112. Taurus. Madrid, 2000.

rán los *peregrini*, sometidos a una suerte de código legal propio: el *ius gentium* (22). Con posterioridad, se aplicará el mismo Derecho romano civil a todos los ciudadanos del imperio, pudiendo haber coadyuvado esta «ciudadanización» jurídica a ese logro que es el lento decaer de Roma durante tres siglos (23). En Roma puede apreciarse, por tanto, una consideración muy amplia del extraño, del extranjero. Por eso se facilitarán enormes flujos migratorios y se integrará, durante muchos siglos, a pueblos muy dispares en todas sus facetas. Y a ello contribuirá, sin duda, un Derecho común (primero el *ius gentium*, luego el *ius civile*) y una suerte de espacio pluricultural muy atractivo política, social y económicamente incluso para los vecinos no romanizados.

De alguna manera la Edad Media en España es un amplio mosaico de comunidades separadas entre las cuales se alternan periodos de relaciones pacíficas con otros de relaciones belicosas. Latinos, godos, musulmanes, moriscos, mudéjares, judíos, francos, etc. conviven en las ciudades y, en menor medida en el campo, frecuentemente en barrios y con estatutos jurídicos diferentes —a veces con murallas y fortalezas propias, otras con sus propios derechos y tribunales, fueros que constará unificar— formando burgos separados dentro de un mismo núcleo urbano. No es propiamente una comunidad multicultural, pues no es única, son una pluriculturalidad social y jurídica (con sus fueros propios) que tardará muchos años en unirse y más en constituirse en un Estado único. Pero, junto con esa separación física, mental y religiosa, existe un espíritu muy abierto a la llegada de «otros». En efecto, muchos territorios de la monarquía hispánica se configurarán como tierras de acogida y favorecerán la inmigración, tanto de gente de otros lugares del propio reino (poblados francos, salvatierras, zonas de reconquista y repoblación), como de extranjeros (como será el caso de muchas ciudades a lo largo del Camino de Santiago, que se llenarán de francos). Los propios monarcas —en Navarra con las casas francesas y, por supuesto, en Al-Andalus con las sucesivas tribus y pueblos que llegan— favorecerán una llegada de inmigrantes de sus territorios originarios, para repoblar, cultivar y ocupar zonas abandonadas o en profesiones que no ejercían las gentes locales (¿acaso no hay cierta similitud con la situación actual?).

Es claro que no siempre la población, y los gobernantes, aceptarán pacíficamente esa llegada. En ocasiones habrá normas que prohíban su asentamiento para evitar que quiebren las frágiles economías domésticas o por poder ser portadores de enfermedades como la peste, o, simplemente, por sospechas de que sean espías o futuros «quinta columnistas», otras veces por ser personas «sin oficio ni beneficio» que puedan convertirse, por tanto, en buhoneros, mendigos, etc.

Hacer una conceptualización general sobre este aspecto, y otros en la Edad Media, resulta difícil para el historiador e imposible para quién, como yo, no lo es. Y es que, como ha señalado B. Tuchmann, el historiador medieval se encuentra con una época de grandes contradicciones o, mejor, de grandes contrastes: de un lugar a otro, a veces limítrofes; de un año a otro, de un reino a otro (24). Con todo la consideración jurídica del extranjero buscará la emulación a la idea romana: ser ciudadano o, al menos, ser un

(22) D'ORS, A.: *Derecho privado romano*. Eunsa. Pamplona, 1998.

(23) FERRILL, A.: *La caída del imperio romano*. EDAF. Madrid, 1989.

(24) TUCHMANN, B. W.: *Un espejo lejano. El calamitoso siglo XIV*. Península-Atalaya. Barcelona, 2000, introducción.

peregrino con *ius gentium* (25). Algunas de esas actitudes de rechazo a lo de fuera se mantendrán en el acervo cultural de algunos lugares, celosos de su idiosincrasia. Pero a la vez la política de repoblación se mantendrá hasta momentos recientes.

El Renacimiento y la Ilustración son un periodo muy cosmopolita, favorecido por el encuentro europeo con nuevas culturas, por la dura experiencia de las guerras de religión y por muchos otros factores que irán llevando a formulación de los principios de igualdad entre los hombres, el nacimiento del Derecho Internacional, los derechos de los indios e, incluso, el nacimiento del *ius emigrandi*, en virtud del principio de *cuius regio eius religio*. Pues los que no compartiesen la religión oficial podían marchar a otros lugares, como será el caso de los fundadores de Estados Unidos. Las diferencias no serán tanto raciales y menos nacionales cuanto religiosas. Por lo que habría que entenderse en ese marco, precisamente, alguna de las causas de la lucha contra la Reforma, la expulsión de los judíos y la de los moriscos.

Tras esos periodos de choque e indefinición, de modelación del Estado moderno, vendrá la tolerancia del siglo de la razón, del enciclopedismo y de la filosofía del «buen salvaje» y *de tolerantia* (Rosseau, Locke, Montesquieu y Kant). Una época muy cosmopolita y universal, en la que se consolida el *ius gentium* y predomina el buen trato al extranjero y que se manifiesta en hechos como las monarquías transnacionales, con frecuentes monarcas de otros países, los ejércitos de mercenarios extranjeros, unas ideas ilustradas que van de un lugar a otro, etc. (26). Pero, a la vez, no hay que olvidar que por toda Europa están germinando los Estados nacionales y soberanos, con su pueblo «natural», sus símbolos y sus signos. Y esto hará cambiar muchas cosas. En la revolución francesa surgirá el ciudadano, pero también el extranjero.

En nuestro caso, en la medida en que pertenecían a España grandes territorios extra peninsulares que soportaban, entre sí, flujos migratorios o en los que existían lo que hoy denominaríamos diferentes «nacionalidades», etnias y culturas formando un complicado mosaico cultural y racial, sería interesante estudiar las normas que, desde los Reyes Católicos, regulan la convivencia entre los diferentes pueblos y razas. El reconocimiento y los esfuerzos intelectuales y jurídicos los podemos apreciar en Bernal Díaz del Castillo, en Francisco Suárez y en Francisco de Vitoria, en Bartolomé de las Casas, etc. (27).

Y aunque no es posible estudiar aquí todo esto, podría servir como base para el entender las características de la nación española y otros muchos fenómenos actuales, como el hecho de que la mayor parte de los ciudadanos de los países hispanoamericanos pueden ostentar la doble nacionalidad. Curiosamente, cuanto más liberales fueron las revoluciones de emancipación americana —y sus consecuencias ideológicas— más sufrieron los pueblos indígenas (caso de Argentina, Uruguay y Chile, algo menos, en México).

---

(25) En este sentido el análisis de OLIVAN, F.: *El extranjero y su sombra. Crítica del nacionalismo desde el derecho de extranjería*, p. 62. Editorial San Pablo. Madrid, 1998.

(26) Véase, una magistral interpretación del cosmopolitismo de esos siglos en TOULMIN, S.: *Cosmópolis. El trasfondo de la modernidad*, pp. 133 a 169. Península. Barcelona, 2001.

(27) Algo de ello se apunta en STAVENHAGEN, R.: «Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas», en *Repensando la ciudadanía*, pp. 77 y siguientes (con VV. AA.), Fundación Monte. Sevilla, 1998.

APROXIMACIÓN GENERAL

La revolución francesa y la consolidación de los Estados, ya de manera definitiva con la unificación de Italia y Alemania, basada en las ideas de soberanía, de frontera, de nación, etc., van a cambiar, a lo largo del siglo XIX la faz del trato al extranjero. Con todo, las emigraciones (o inmigraciones) ya no serán fenómenos particulares, sino que se irán convirtiendo en grandes movimientos de masas: la economía, el trabajo y el enorme crecimiento de la población en algunos países, sin una transformación radical de sus moldes sociales e institucionales favorecerán ese cambio.

A lo largo del siglo XIX el Estado —lugar geográfico que ocupaba un pueblo más o menos distinguible en lo étnico, cultural y lingüístico— se territorializa y se convierte en «patria». Quien esté unido a ella, primero con su voluntad y su corazón, luego con su etnia, podrá ser nacional. Quien no lo esté, no. Los plenos derechos civiles los disfrutarán los ciudadanos, pero nunca los extranjeros. El afán uniformizador, los códigos, la desaparición de los fueros, el centralismo, irá formando a los Estados modernos y tratando de rechazar todo cuerpo nacionalmente extraño. Primariamente lo nacional viene determinado no tanto por la etnia, la lengua o la cultura cuanto por la idea de Estado y de nación (de ahí que, hasta momentos recientes junto con Estados muy nacionales, subsistiesen enormes Estados multiétnicos, multilingües y multiculturales: como el imperio austro-húngaro o Turquía). Muchas guerras de esas épocas cobran un nuevo sentido, se pasa de la guerra como «deporte de los reyes» a la guerra nacional: entre naciones, pueblos, culturas (28).

Dado que surge el Estado y éste se territorializa, la frontera cobra un sentido renovado, el Estado se nacionaliza, surge la idea de patria y el acervo patriótico se consolida. Ahí nacen, precisamente, los ejércitos de ciudadanos y el servicio militar obligatorio de los nacionales, desapareciendo el ejército voluntario de levadas y mercenarios. La patria, la bandera y los himnos, los líderes y acciones heroicas encontrarán aquí su fragua —aunque su materia prima fuese anterior— y en el romanticismo su herrero. En ese contexto el Estado se forma por oposición al otro y la frontera se convierte en una línea separadora en lo político, en lo jurídico y, por supuesto, en lo militar; pero de ser una zona de preaviso o de colchón militar (como el *limes* romano) pasa a ser un rubicón simbólico: cruzarla es equivalente a invadir el territorio, aunque no se vaya más allá de unos cientos de metros. Esto es lo que provoca que las competencias en materia de extranjeros sean, especialmente en nuestro caso, de carácter eminentemente castrense.

Se normativiza y juridifica lo que antes eran meros hechos físicos. El territorio, pura geofísica, pasa a ser un Estado y éste a ser nacional y a ser la patria de los que en ella quieren vivir. El que ahí vive será el nacional, el que vive fuera, un extranjero. A partir de ahora la importancia de la nacionalidad será grande y esto lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que de manera habitual la regulación de la nacionalidad aparezca entre los primeros artículos de las sucesivas Constituciones del siglo XIX, hasta que pasa a los artículos 23 y 24 de la Constitución de 1931 y al 11 y 13 de la actual.

(28) Para ello: hacen HOWARD, M.: *La guerra en la historia europea*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971 y FULLER, J. F. C.: *La dirección de la guerra*. Ediciones Ejército, EME. Madrid, 1982.

## LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La extranjería empieza a ser considerada, de algún modo, ya en la Constitución de Cádiz de 1812. En su artículo 5 establece claramente quién es nacional y, por exclusión, quién es extranjero. De su concreta regulación quiero destacar dos aspectos:

1. El primero es el amor a la patria que debe tener el español (artículo 6) y su unión a la defensa de la patria (artículo 9). De esta manera, el extranjero podría naturalizarse con facilidad (*verbi gratia* todas las familias de nobles irlandeses exiliados que condujeron los ejércitos españoles durante más de medio siglo).
2. El segundo, es que la ciudadanía está primariamente unida a la nacionalidad española (artículo 18) y que ésta debe obtenerse si se quieren ejercitar los derechos de sufragio (artículo 23). En todo caso, el extranjero puede —sin llegar a ser nacional— obtener la ciudadanía si se casa con española o, fundamentalmente si hubiera «traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución, o estableciéndose en el comercio con un capital propio» (artículo 20).

Pero aunque exista este artículo, puede decirse que toda la Constitución es altamente nacionalista y patriótica, de tal manera que se van fraguando las posteriores limitaciones. Bien es cierto que gran parte de esta cerrazón tendrá su origen en la Guerra de Independencia y los posteriores recelos militares con Francia y, en algunos momentos, por el peligro de que lleguen ideas revolucionarias de otros lugares de Europa (29).

### PERIODO 1816-1868. REGULACIÓN ADMINISTRATIVA MILITAR Y CIVIL

Las Constituciones de 1837 y 1845 apenas apuntan nada sobre la extranjería y la nacionalidad. Por ello entre 1815, 1816 y 1869 se observan dos periodos, influenciados, sin duda por ambas normas extremas y que, en todo caso, dejan el control de la extranjería en manos de la Administración: militar primero («el poder militar es fuerte, porque el civil es flaco», dirá Balmes); luego, con los sucesivos gobiernos moderados, se pasará el poder a la Administración civil, policial.

#### PRIMERA ÉPOCA: ADMINISTRACIÓN MILITAR DE LA EXTRANJERÍA

En efecto, la Real Orden de 13 de mayo de 1816 señala que las personas que crucen los Pirineos deben ser detenidas y conducidas al capitán general «de la provincia de la frontera por la que se hayan internado», quienes deberán otorgar el visado de los pasaportes y deberán organizar todo para el seguimiento de esa función (Real Orden de 15 de julio de 1816).

Este control se hará, poco después, extensivo a todos los extranjeros:

«Es la voluntad de su Magestad que todos los extranjeros a su llegada a España se presenten a la Autoridad militar, quien no allando inconveniente, les dará un salvoconducto para poder permanecer, tomándoles nota del parage de donde vienen, con que objeto y por cuanto tiempo» (Real Orden de 5 de septiembre de 1817).

(29) Así, la Real Orden de 8 de noviembre de 1815 prohíbe la entrada a todo francés o de otra nación que militó con ellos durante la Guerra de Independencia.

El extranjero es, por tanto, un sospechoso militar por ser un no nacional que entra por la frontera; y así, el órgano competente para su control es la autoridad militar del lugar por el que cruza.

Por Real Cédula de 10 de noviembre de 1818 se establece el primer reglamento sobre pasaportes y sus derechos para las personas que de los países extranjeros entran en el Reino. Todo extranjero que traspase la frontera está obligado a llevar pasaporte, pues si no será considerado como sospechoso (artículo 1). Las razones son eminentemente militares y, si acaso, policiales: «A los *extrangeros* se les debe prohibir siempre que ejerzan actos de ciudadanía», se prohíbe, por ejemplo, enrolar a extranjeros en las tropas de continuo servicio y en la milicia nacional —muy al contrario de lo que ha ocurrido, hasta hace bien poco, en el ejército carlista, plagado de oficiales de otras naciones europeas y, por supuesto, en los ejércitos del *ancien regimen*— (Orden de S. A. de 18 de abril de 1843) (30). Todos los extranjeros «cualquiera sea su clase y distinción» no tienen otra consideración que la de extranjeros transeúntes y, por lo tanto, los delitos que cometieran será juzgados por el juzgado de guerra, «pues las consideraciones o fueros de los que gocen en su país no pueden servirles en otro extraño» (Real Orden de 7 de noviembre de 1846). Todo en clara sintonía con el artículo 1 de la Constitución de 1845.

#### SEGUNDO PERIODO. ADMINISTRACIÓN CIVIL-POLICIAL

Tendrá que pasar casi medio siglo para que se promulgue la primera norma verdaderamente completa en materia de extranjería, cual es el Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, que estará vigente más de un siglo en nuestro país (31). Se trata del traspaso de la competencia al ámbito civil, que quedará consolidado con la Restauración. En este Decreto se define quién es extranjero de una manera clara y nítida, artículos 1:

1. «Todas las personas nacidas de padres extranjeros fuera de los dominios de España.
2. Los hijos de padre extranjero y madre española nacidos fuera de estos dominios, si no reclaman la nacionalidad española.
3. Los que han nacido en territorio español, de padres extranjeros o de padre extranjero y madre española, si no hacen aquella reclamación.
4. Los que han nacido fuera del territorio de España de padres que han perdido la nacionalidad española.
5. La mujer española que contrae matrimonio con extranjero.»

El extranjero es el opuesto al natural, goza de toda la protección jurídica y de los mismos derechos civiles que los ciudadanos españoles pero «no gozan de ningún derecho político, porque no se consideran miembros del Estado». Se dividen en: domiciliados o transeúntes. Los segundos son aquellos «que viven de paso, sin ánimo de

---

(30) Para un análisis más detallado de la relación poder civil y poder militar me remito al estudio más sintético y claro al respecto, PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España*. Alianza. Madrid, 2000. A la vez se favorece el comercio y, así, el 4 de septiembre de 1818 se deja en la jurisdicción consular el control sobre asuntos mercantiles, excluyendo esas actividades de la jurisdicción castrense. Posteriormente, el Código de Comercio de 1829 admite la posibilidad de que los extranjeros actúen comercialmente en España, si hubieran obtenido la naturalización, vecindad o la reciprocidad.

(31) Según GONZÁLEZ CAMPOS, V. *et aliq.*: *Derecho de la nacionalidad. Derecho de extranjería*, p. 146. Universidad de Oviedo. Oviedo, 1979.

permanecer», por lo que no pueden ejercer artes liberales ni oficios mecánicos sin autorización de los gobernadores civiles (entonces *gefes* políticos), también están exentos de contribuciones personales, pero no de aduana o impuestos de consumo y tasas locales.

Para convertirse en español, el extranjero domiciliado o *avecindado* (es decir, con casa abierta, bienes o industria, residencia prolongada por tres años y que paga las mismas contribuciones que los naturales), habrá de obtener «carta de naturaleza o ganar vecindad», abriéndose, así, la posibilidad de que lleguen a ejercitar la plenitud de sus derechos (admisión a los empleos y cargos públicos, petición, imprenta y elección), o, por lo menos, «limitada o una mera aptitud para aquella determinada gracia que en la carta se expresa» (32). Obviamente las razones de seguridad nacional (espionaje, invasión militar, revolución o involución política) podían originar, con gran facilidad, la expulsión inmediata mediante un acto político que no necesitase otra justificación que ésta. Además, como se ha visto, muchos derechos quedaban excluidos por cuanto solamente eran ciudadanos —de acuerdo con el modelo liberal— los propios nacionales y nunca «los otros». Del Estado y de la Administración dependía, por tanto, la suerte de los inmigrantes. Ese control se realizaba por dos medios:

1. El primero es el pasaporte con el que debían viajar los extranjeros en todo momento, exponiéndose a la detención o al inmediato reembarque si no lo traían. Y como estaban sometidos al fuero civil, a los gobernadores civiles corresponde su control.
2. El segundo eran las matrículas o registros de extranjeros, domiciliados y transeúntes, con residencia en España. Este deber, por Real Orden de 30 de enero de 1844 correspondía a los comisarios de protección y seguridad pública, dependientes de los gobernadores en el ámbito de las capitales de provincia.

Por Ley de 4 de diciembre de 1855 se adopta la primera Ley de Asilo. Del mismo modo que el territorio es un espacio que marca al extranjero, es también un espacio «inviolable de todos los extranjeros y sus propiedades». También por Decreto de 6 de diciembre de 1868, «la jurisdicción ordinaria será la única competente para conocer: 6.º de los negocios civiles y causas criminales de los extranjeros domiciliados o permanentes», desapareciendo el control militar sobre los mismos.

#### LA CONSTITUCIÓN DE 1869 Y LA RESTAURACIÓN

En cambio, se produce un vuelco en la Constitución de 1869, que señala que, tras ampliar el elenco de extranjeros naturalizados (pues admite tanto a los que han ganado carta de naturaleza como a quienes hayan «ganado vecindad en cualquier pueblo del territorio español»), extiende muchas garantías a los derechos constitucionales a los extranjeros: prisión o detención legal y judicial (artículos 2 y 3); entrada en domicilio (artículo 5); expropiación y privación de bienes (artículos 13 y 14); entre otros. Pero quizá el cambio más importante es el que previene es éste:

«Todo extranjero podrá establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria, o dedicarse a cualquier profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas» (artículo 25).

---

(32) Los entrecomillados son de COLMEIRO, M.: *Derecho administrativo español*, I, *opus citada*, pp. 335 a 337.

La Constitución de 1876 también recogerá este principio (artículo 2), ampliando más la carta de derechos de los extranjeros, únicamente se prohíbe que el extranjero «cargó alguno que tenga anejo autoridad o jurisdicción», que es la única limitación que hoy se mantiene para los ciudadanos comunitarios. Se abre, por tanto, un proceso paulatino de equiparación, tras regular el ser nacional o extranjero en su artículo 1. Precisamente así será recogido en los artículos 15 y 27 del Código Civil de 1889.

Tanto el Código de Comercio de 1885, como el Código Civil de 1889 inciden en ese amplio marco: igualdad, salvo lo dispuesto en leyes especiales o en tratados. El inmigrante es bien visto en la medida en que favorece el comercio económico, pero aún será controlado en la medida en que pueda afectar a la seguridad del Estado o al equilibrio del sistema inmobiliario. Pero, en definitiva, extranjero ya no será sinónimo de sujeto peligroso para la patria.

#### *SU REGULACIÓN DURANTE EL SIGLO XX HASTA 1978*

No obstante, continuará existiendo cierto control, de naturaleza administrativa. La Real Orden de 18 de diciembre de 1902 exigirá un documento de identidad, mediante su inscripción en los registros de consulados y gobiernos civiles. En la Constitución de la Segunda República de 1931 reconoce muchos derechos a los extranjeros pues eran comunes «a toda persona», además se inician los procesos de permitir la doble nacionalidad a los iberoamericanos (artículo 24). Por Decreto de 11 de mayo de 1931 (ratificado por Ley de 18 de agosto de 1931) se deroga la Ley de Jurisdicciones de 1906, no quedando ningún atisbo de control jurisdiccional militar sobre los extranjeros.

Serán numerosas las normas que regulan algunos puntos derivados de la extranjería a partir de ese momento: el Decreto de 29 de agosto de 1935, regulador del primer permiso de trabajo para extranjeros y la adquisición de bienes inmuebles; la Ley de 23 de octubre de 1935 que limita la extensión adquirible por súbditos extranjeros y sus inversiones (33). Cierta sospecha permanece por lo que las normas prohíben, por ejemplo, que las extensiones de propiedades sobrepasen el 25% de la superficie de las islas o que estén en determinadas zonas de interés para la defensa (artículos 1 y 2 de la citada Ley). Para ello serán necesarios permisos del Ministerio de Hacienda y de la Guerra. No obstante su régimen administrativo continuará regulado por el Decreto de 1852.

Poco a poco el extranjero, el inmigrante, romperá las fronteras (lo que no ocurrirá en España hasta hace pocos años), situándose en el interior del país por medios rápidos y profundos. Dejará de ser un potencial «enemigo político» para convertirse, si acaso, en un necesitado económico o, en algunos casos, en un delincuente que busca cometer impunemente sus delitos o que, simplemente, se presenta dentro del Estado sin todos los permisos necesarios. Se pasa, así, de una perspectiva militar a una perspectiva policial (34).

---

(33) Estas normas y el Reglamento de 1852 están ampliadas por las Órdenes Ministeriales de 5 de enero y 6 de septiembre de 1938 sobre la tarjeta de extranjeros y sobre estadística inmigratoria y otros extremos del citado Decreto. Por Orden de 4 de abril de 1938 se establece el concepto de trabajador extranjero, con algunos matices interesantes sobre nacionalidad y trabajo.

(34) OLIVAN, F.: *El extranjero y su sombra, opus citada*, pp.138-139.

No parece que exista, durante los años del régimen del general Franco, una verdadera política sobre inmigración y extranjería fuera de la ya señalada (1852) y de la regulación de su trabajo por el Decreto de 1935. Pero si no existe una preocupación legal es porque no existe una preocupación social y real, por lo menos hasta el tardío Decreto 552/1974, de 14 de febrero sobre el régimen de entrada, permanencia y salida de extranjeros en España (35). En efecto, durante el periodo 1936-1974 no se encuentra ninguna ley que regule los procesos inmigratorios. Sí existen algunas normas de rango inferior que tratan sobre visados, pasaportes y estancias de extranjeros, siempre encargándolas a la Dirección General de Seguridad del Estado, por la vía de las Jefaturas Superiores de Policía (36). Por ello durante este periodo continuarán vigentes los Decretos de 1852 y el de 29 de agosto de 1935, junto con su normativa complementaria, concretada por diversas órdenes e instrucciones dictadas por los escalones administrativos inferiores.

El mayor contraste entre aquella época, no muy lejana, y la actual, viene determinado por la diferente concepción del problema, tanto en el ámbito internacional como en el estatal. Resulta claro que se ha avanzado en la extensión de los derechos políticos del inmigrante, pero, a la vez, se han cercenado totalmente sus derechos civiles, mercantiles y laborales, puesto que las dificultades vienen al no admitirse ni la entrada, ni la estancia ni el trabajo en muchos casos. Es como si se pensase que, una vez dentro, sus muchos derechos fuesen a provocar una crisis social.

Esta situación se ve en la Ley 118/1969, de 30 de diciembre, que eximía de todo permiso de trabajo para el ejercicio de cualquier actividad profesional a todos los súbditos hispanoamericanos, portugueses, andorranos, brasileños y filipinos (37), extendiéndoles todos los derechos de los trabajadores españoles. Por Decreto 1.870/1968, de 27 de julio, sobre régimen de los trabajadores extranjeros, normas establecidas en unos términos más amplios y reconocedores de los extranjeros que las actuales. También, durante el régimen del general Franco, se mantendrá una política de repoblación de determinadas zonas del territorio nacional, favoreciendo las migraciones internas y, a la vez, el Instituto para la Migración se encargará de favorecer convenios o tratados para la organización de los flujos migratorios de españoles a países como Alemania o Suiza, que demandaban mano de obra. Además hay que considerar que de aquel entonces provienen muchas normas sobre nacionalización de habitantes de las plazas de soberanía y de las provincias africanas. Por no hablar de todos los tratados

(35) Para un estudio de su contenido: GONZÁLEZ CAMPOS, J.: *Derecho de la nacionalidad. Derecho de extranjería*, opus citada, pp. 141 a 160.

(36) Los pasaportes, que tienen más que ver con el régimen migratorio. Mientras que las Órdenes de 4 de junio y 16 de julio de 1956 sobre visados a extranjeros, normas muy concretas de las que se deriva lo que he señalado: control policial y casuística discrecional. La solicitud de visados (y pasaportes para los nacionales) era una competencia que correspondía a la Dirección General de Seguridad, vía Jefaturas Superiores de Policía, la situación actual es similar (Dirección General de Policía, Sección de Extranjeros y Documentación).

(37) Antes ya se había producido una exención de la tarjeta de trabajador a los estudiantes (artículo 9 del Decreto de 1935 citado), los sacerdotes extranjeros o los religiosos (Orden 31 de diciembre de 1945) y por Decreto de 16 de abril de 1948 se eximió de la tarjeta a los ciudadanos argentinos.

de doble nacionalidad que firma España con sus antiguas colonias y países de influencia cultural (38).

Es cierto que si durante todos esos periodos no existe una auténtica política de extranjería, la causa es debida a que, seguramente, no era precisa. Será, precisamente, cuando se empiezan a detectar más flujos, cuando se hace preciso ordenar la cuestión puramente administrativa se incorporan algunas normas de rango menor. Tal es el caso del Decreto 522/1974, de 14 de febrero, del Real Decreto 1.874/1978, de 2 de junio y, ya más adelante, del Real Decreto 1.031/1980, de 3 de mayo, que unifica toda la actuación administrativa. Se trata de normas puramente procedimentales o administrativas que regulan la entrada-salida, la estancia y la regularización laboral.

En efecto, el mayor problema de la España del siglo xx, desde 1900 hasta 1970 será la emigración de españoles a Europa y, sobre todo, a América (39).

*EL PASO PREVIO A LA ACTUAL NORMATIVA. LA LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 1 DE JULIO SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA*

La Ley Orgánica de Extranjería de 1985 fue la primera norma conjunta, unívoca en la que se regulaba la cuestión de la extranjería, más que la inmigración. Recogió la caracterización constitucional que se hacía de los derechos fundamentales y políticos de los extranjeros, aunque con criterios muy restrictivos. Era una ley sobre el control del flujo inmigratorio y sobre el régimen procedimental administrativo de entrada, visados, estancia, trabajo y salida de los extranjeros (40).

En ese marco de control, resultaba necesaria la obtención de un visado de trabajo, concedido por las embajadas y consulados, en el país de origen. Eso permitía la entrada, que no obstante podía ser denegada. También se establecían medidas sancionadoras, como la detención y privación de libertad (hasta un máximo de 40 días) previos a la expulsión. Se estimulaba el otorgamiento de permisos cortos y no se contemplaba la reagrupación familiar. El elenco de medidas policiales y el régimen sancionador era muy amplio. Era posible ejercitar recursos contra la expulsión, pero normalmente una vez se había ya realizado por lo que las garantías eran muy escasas.

---

(38) Para F. de Castro, «se trata del reconocimiento de un título especial de pertenencia a una comunidad de pueblos, con el significado de equiparación, más o menos completa, con los nacionales en sentido estricto». CASTRO, F. DE: *La doble nacionalidad*. Madrid, 1948. La doble nacionalidad, «puede concebirse como una anomalía, una situación patológica que tiene unas causas específicas..., o puede estimarse, al contrario, como un procedimiento conscientemente adoptado para lograr una serie de efectos, entre ellos una adecuada integración comunitaria entre pueblos que se consideran afines y llamados a una acción coordinada». PÉREZ VERA, F.: «Artículo 11.3», *Comentarios a las Leyes políticas*, p. 194. Constitución española de 1978, dirección Óscar Alzaga Villaamil, tomo II. Edersa. Madrid, 1984. Estos tratados y su interpretación, así como la exención del visado de viaje en algunos casos, ha ido siendo modificada paulatinamente en virtud del Tratado Schengen y de los intereses europeos.

(39) Para un estudio más detallado de todo ello, véase, VV. AA.: «Cambios en la población española a lo largo del siglo xx», monográfico de la revista *A Distancia*. 18 de junio, 2000.

(40) VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España*, p. 21, (dirección Eliseo Aja), Tirant lo Blanch. Valencia, 2000. Para una valoración más concreta de la ley, véase, APRELL LASAGABASTER, M.<sup>a</sup> C.: *Régimen administrativo de los extranjeros en España*. Marcial Pons. Madrid, 1994.

Quedó desarrollada por Real Decreto 1.119/1986, de 26 de mayo. Éste endureció la Ley con una casuística mucho más restrictiva y desarrolló el régimen policial y sancionador con mayor dureza, dentro de los amplios márgenes que le permitía la Ley.

La existencia de masas de inmigrantes irregulares debida a la extinción de sus permisos temporales o de sus visados turistas, sobre todo a partir del final de la década de los años ochenta obligó a tomar algunas medidas fuera de ley. Por ello por resolución de 7 de junio de 1991 tuvo que procederse a la regularización de un amplio número de inmigrantes irregulares, de alrededor de 100.000 (anunciándose un sistema que hoy se mantiene: el de los cupos o contingentes). A partir del año 1993 este sistema de contingentes se fue haciendo común, pero no deja de ser una ficción, puesto que no se trata de admitir un número de nuevos inmigrantes sino de aprovechar el contingente para regularizar a quienes ya están, pero irregularmente.

LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO LA LODEXIS Y LA LEY ORGÁNICA 8/2000, DE 22 DE DICIEMBRE, DE «PROFUNDA» REFORMA DE LA LODEXIS

No resulta idóneo hacer un estudio completo de esta norma sino, tan sólo señalar algunos aspectos que se suscitan sobre ella tras este año de vigencia, con la reforma operada por la Ley 8/2000 y justo después de haberse aprobado un amplio, completo y farragoso Reglamento en el que, de alguna manera, se ha optado por establecer un sistema de apertura a la inmigración clandestina ya situada en España y un cierre a la que venga en el futuro. Las sucesivas regularizaciones de contingentes (1991, 1993, 1995 y 1998) pusieron de relieve el fracaso de la normativa vigente del año 1985. La existencia de masas de inmigrantes ilegales, las enormes dificultades y la inseguridad jurídica de su situación, la existencia de muchos más esperando entrar, el caos de los visados y sus exenciones, y una gran cantidad de sentencias del Tribunal Supremo que condenaban a la Administración eran causas más que suficientes para obligar a un cambio urgente y profundo en la legislación (41). De otro lado era necesario encarar, unívocamente, la cuestión de nuestra pertenencia a la Unión Europea y las consecuencias que esto tenía con respecto a nuestra política migratoria.

Ya se conocen los grandes hitos de la reforma. Una fórmula muy pactada entre los grupos parlamentarios mayoritarios darán lugar a la aprobación, no sin complejos avatares, de la Ley 4/2000. Aun con muchos defectos técnicos es alabada por la doctrina por su carácter aperturista y por sus adecuadas previsiones (42). Luego se realizará una profunda reforma con criterios mucho más restrictivos.

Varios son los aspectos que podemos destacar de esta Ley:

1. Se trata de una Ley Orgánica. Por ello queda consolidada como tal de cara a futuras reformas (como así ha sido), aunque ello no quiere decir que todas sus disposiciones sean competencia única del Estado. Ni siquiera todo el tenor de la Ley es orgánico.

---

(41) Para un estudio más detallado de todas estas causas, con los datos que las avalan: VV. AA., *La nueva regulación de la inmigración en España*, opus citada, pp. 27 a 38.

(42) VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España*, opus citada, pp. 39 a 47; también, VV. AA.: (dirección Mercedes Moya Escudero): *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería*, pp. XXII a XXV. Comares. Granada, 2001 y ESPLUGUES MOTA, C. y LORENZO SEGRELLES, M. DE: *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España*, pp. 19 a 24. Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.

2. Quedan fuera de su regulación los extranjeros pertenecientes a los países de la Unión Europea, por su peculiar «extranjería». Y ello porque están sometidos a un régimen de entrada, permanencia, trabajo y salida mucho más beneficioso que el del resto de extranjeros (43). Asimismo gozan de un trato preferente —aunque no tanto como los ciudadanos comunitarios; es decir los nacionales de un país miembro— todos los residentes legales en uno de los países de la Unión Europea (éstos se rigen por Schengen en cuanto al régimen fronterizo, aduanero, entrada-salida, residencia; pero no en cuanto al trabajo, que se rige por cada país).
3. Uno de los principales objetivos de la Ley 4/2000 era el que señalaba el final de su título: «Integración social». Muchas de las medidas adoptadas, tanto en los procedimientos administrativos como en otras grandes líneas de actuación iban dirigidas a ese fin. Para ello se establecieron numerosas medidas: contingentes, carta de derechos, lucha contra las mafias y redes ilegales, reagrupamiento familiar, procedimiento administrativo mucho más garantista, suspensión de los procedimientos de expulsión, reforma del sistema sancionador, etc. Gran parte de esas medidas han sufrido una profunda transformación con la Ley 8/2000 para volver a una política de dureza muy similar a la establecida en la Ley de 1985. Además las medidas de integración educativa y sanitaria brillan por su ausencia, lo que es un fracaso del sistema de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Y todo esto, que es lo más grave, con apenas un 2% de porcentaje de inmigración en España ¿Qué ocurrirá cuando se llegue, como otros países europeos, al 10%? ¿Acaso no podemos aprender de los años que ellos llevan de experiencia?
4. Otro aspecto que resulta de interés es la relación que tiene esta norma con la política comunitaria sobre inmigración, asilo y fronteras exteriores, dentro del marco general del denominado tercer pilar europeo (cooperación en los ámbitos de la Justicia e Interior: libre circulación de personas y súbditos de terceros países). En este marco es mucho lo que podría decirse, pero a nosotros solamente nos interesa destacar algunas cosas. La primera es que el marco jurídico general de esta acción lo establece, actualmente, el Título IV (sobre todo los artículos 61 a 64) del Tratado de la Comunidad Europea, en su redacción dada en el Tratado de Amsterdam, que dio un impulso definitivo a esta cuestión. En el se señalan dos cosas importantes: a) en el plazo de cinco años (a contar desde su entrada en vigor: 1 de mayo de

---

(43) En el texto del artículo 1.2 de la Ley 4/2000 se decía que «los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes les sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por la legislación de la Unión Europea, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables». Y pese a que no se sometió a cambio o enmienda alguna en el Congreso durante la tramitación de la Ley 8/2000 el actual artículo 1.2 dice: «Lo dispuesto en esta Ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte». Este cambio se debe a una confusión en la tramitación de la Ley, puesto que no se buscaba su eliminación y ha provocado que los ciudadanos de la Unión Europea no queden englobados, ni para bien, en ella. Hay para quien esto vicia de nulidad la voluntad parlamentaria por lo que habría que retrotraer todo el proceso de elaboración de la LODEXIS al momento anterior al que se cometió el fallo, puesto que no cabe una mera «corrección de errores» (para todo ello, *El País*, 27 de enero de 2001). Pero aún siendo correcto esto último no parece necesario retrotraer todo el procedimiento, puesto que así ha sido aprobado. Lo que puede hacerse es una modificación legislativa para su inclusión de nuevo. Aunque ¿acaso no estaría el régimen más favorable de los ciudadanos comunitarios dentro de ese «sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales y en los tratados internacionales de los que España sea parte»?

1999) se procederá a tomar medidas en materia de política de inmigración —también de asilo y refugio— en casi todos los ámbitos de ésta que se conocen (artículo 63.3) y *b*) por Protocolo se integra todo el acervo Schengen en este pilar de la Unión Europea. El marco más concreto para el desarrollo, ya en aplicación, de todo lo previsto en él es, precisamente, el completo acervo formado por el Acuerdo Schengen (14 de junio de 1985), el Convenio (19 de junio de 1990) y, en nuestro caso, la adhesión realizada en Bonn el 25 de junio de 1991. En definitiva todo ello va a introducir progresivamente nuevos elementos en nuestro derecho de inmigración, se simplificarán algunos servicios (fronteras interiores), pero se reforzarán enormemente otros: fronteras exteriores, puertos y aeropuertos, fronteras con países extracomunitarios.

5. En lo que a nosotros más nos interesa, la LODEXIS continúa rezumando cierto carácter policial en la medida en que al extranjero migrante al que va, principalmente, dirigida es un sospechoso, una amenaza para la seguridad «interior» del Estado. Las restricciones en sus derechos, las previsiones sobre los procedimientos sancionadores y de expulsión, la poca dedicación a las faenas de la integración, y la desregulación de los extranjeros cómodos (comunitarios o legales en otros países de la Unión Europea) hace pensar con facilidad que esta ley busca poner trabas a aquellos grupos de personas (extranjeros inmigrantes) que suponen una amenaza a nuestra seguridad económica, laboral, cultural y, a la postre, social. Dado que se trata de un riesgo no militar, no claro, su control queda en manos de la fuerza policial. Y así es como es tratado todo en la LODEXIS y en su Reglamento de desarrollo. El extranjero, por tanto, ya no es una especie de amenaza militar, sino un riesgo —más o menos claro— a nuestra seguridad social (44).

### **Estructura jurídico-administrativa de la seguridad ante el «fenómeno migratorio»**

*Administración e inmigración: título de intervención y coordinación-cooperación administrativa*

LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA  
DE INTERVENCIÓN EN LA REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

*¿QUÉ ES LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA REGULADORA DE LA INMIGRACIÓN?*

Es la Administración la que, primariamente, debe cuidar del fenómeno migratorio. Pero ¿bajo qué título? Para responder a esta pregunta parece necesario hacer antes una serie de acotaciones.

La actuación administrativa en el campo de la inmigración, *stricto sensu* (es decir no de la integración social o del régimen laboral) se puede separar de acuerdo con los niveles propios del normal actuar administrativo: normativo o reglamentario, el primero; después, gestión administrativa (procedimientos y actos jurídico-administrativos); luego, actuación técnica o material de cada ramo administrativo; y, finalmente, participación en los pro-

---

(44) Creo, al respecto, que el libro de SARTORI, G.: *La sociedad multiétnica*. Taurus. Madrid, 2000 y los recientes artículos de Oriana Fallaci, publicados en *El Mundo* los entre septiembre y octubre de 2001 son una buena muestra de esta tendencia en la consideración del extranjero.

cesos contencioso-administrativos (y penales, civiles y, en su caso, laborales) que puedan presentarse.

Desde este punto de vista la Administración del Estado participa plenamente en todos sus niveles, mientras que las administraciones de las comunidades autónomas y los entes locales participan sólo en algunos ámbitos anejos a éste y, por supuesto, en los campos en que sus competencias constitucionales les otorguen poderes (sanidad, régimen laboral, integración social, educación, etc.). Pero el gran campo de la «policía de inmigrantes» y de la autorización de entrada-salida, etc. corresponde a la Administración General del Estado.

Aunque vamos a ir matizando y tratando extensamente el contenido de la primera y principal parte de acción administrativa, que es la de policía o limitación, es preciso señalar que la actividad administrativa de regulación de la inmigración también puede situarse, según el escalón que veamos, en otros tipos de actividad administrativa. Aunque no podamos detenernos más en ellas es preciso, cuanto menos, señalarlas:

1. Actividad de servicio público. Ésta se realiza del mismo modo que existe para todo el resto de los ciudadanos aquí también, aunque se producirá una estudiable extensión de la prestación, quizá con alguna peculiaridad (como la era el Instituto Español de Emigración). Obviamente implicará, más que en el caso, de la actividad de policía o limitación, a las administraciones autonómica y local.
2. Por supuesto existe actividad sancionadora, que es independiente a la actividad de policía o limitación, puesto que supone otro ámbito de actuación y otro régimen procedimental. Por eso contiene medidas como la expulsión, y la prohibición de entrada en el territorio español, así como multas (artículos 55, 56 y 57 de la LODEXIS).
3. Existe, por último, y sobre todo en materia laboral, una pura actividad arbitral entre el mercado laboral y sus empresarios y los inmigrantes regularizados. Ésta posibilita procedimientos triangulares e intermediación entre la Administración y los particulares (artículos 36. 3, 38 y 39 de la LODEXIS). En ese último campo existen, incluso, algunas medidas de fomento, como desgravaciones fiscales y ayudas a las empresas que contraten mano de obra extranjera o una especial asistencia de servicios sociales (artículos 43 y 44 de la LODEXIS) (45).

#### ACTIVIDAD DE POLICÍA O LIMITACIÓN

Pues bien, gran parte —sino toda— de la actividad administrativa de reglamentación, control, autorización, vigilancia y los procedimientos de ellos derivados debe enmarcarse en la actividad de policía o limitación. Y por eso el título del que más se habla es el de «autorización» y el actuar material es el control (de fronteras, puertos y aeropuertos, etc.), fiscalización (laboral, sobre todo), visados e, incluso, el mero patrulleo, por ejemplo de costas, es una actuación técnica (46), derivada, en este caso, de la

(45) Para un estudio más detallado de los diferentes tipos de actuación administrativa: PARADA, R.: *Derecho administrativo*, tomo I, 14.ª edición, pp. 410, 472, 551-553. Marcial Pons. Madrid, 2000.

(46) Cfrs. MORREL OCAÑA, L.: «El aislamiento conceptual de la actividad técnica de la Administración: tres claves para un problema» en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*, pp. 1.235 y siguientes. *Homenaje al profesor doctor don Ramón Martín Mateo*, (coord. F. Sosa Wagner), Tirant lo Blanch. Valencia, 2000. Más genéricamente: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, 9.ª edición, pp. 798 a 802. Civitas. Madrid, 1999.

actividad de policía o limitación. Incluso gran parte de las actuaciones previstas (rechazo en frontera, devolución, etc.) son pura coerción administrativa. Obviamente le acompaña, muy de cerca, el otro estadio de actuación administrativa: el poder sancionador.

Pero, en definitiva, todas estas actuaciones son procedimientos administrativos que llevan a su acto final, cual es la autorización sobre lo que sea el procedimiento concreto. Y esos procedimientos y actos son meras autorizaciones administrativas. Y si así ha sido destacado por un amplio conjunto de autores, precisamente, al hablar de los permisos de trabajo, cuanto más sobre los permisos de estancia y los visados, así como la documentación personal (tarjeta de extranjero, etc.) (47).

En efecto, la jurisprudencia ha abundado en esta idea de la naturaleza autorizatoria de los permisos y autorizaciones de estancia y trabajo, insistiendo en que ni existe un derecho anterior absoluto ni tampoco una prohibición absoluta, sino que estamos ante una «licencia ampliatoria de la esfera de actuación individual, a favor de súbditos extranjeros en España» (48).

#### *EL CASO DE LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD VULNERADA (RETORNO Y DEVOLUCIÓN)*

Pueden plantear algún problema para su catalogación no las medidas puramente sancionadoras —enmarcadas, por tanto, en los procedimientos de la actividad administrativa sancionadora—, como son las expulsiones y prohibición de entrar en el territorio o las multas, pues todas ellas llevan aparejado un procedimiento administrativo, aunque sea preferente y, por ello, breve (artículo 63 de la LODEXIS). Pero sí la coacción para corregir la legalidad vulnerada, como es el caso del rechazo en frontera (retorno) del artículo 60 de la LODEXIS o, incluso, el internamiento previo a la expulsión por haber vulnerado ilegalmente las fronteras (artículo 58 de la LODEXIS). ¿Son estas medidas de policía o limitación? ¿Cabe la limitación, en definitiva, en el restablecimiento de la legalidad vulnerada?

Según un reciente informe de la Fiscalía del Estado este tipo de medidas, previsto en la Ley, «no es propiamente una sanción, sino una medida de restablecimiento del orden jurídico perturbado», mientras que las sanciones —también recogidas en la ley con su procedimiento— implican una actividad contraria al ordenamiento pero ya asentada. Pues, en definitiva, estamos ante la posibilidad o no de corregir *in fraganti* la legalidad vulnerada. Quien la hubiese cometido ya en territorio español se le abre un procedimiento, mientras que quien esté pretendiendo entrar en éste (frontera, puertos o aeropuertos o, incluso, en el itinerario hacia un resguardo desde las playas

(47) MOYA ESCUDERO, V. *et aliq.*: *Régimen jurídico del permiso de trabajo de los extranjeros en España. Una lectura a través de nuestra jurisprudencia (1980/1992)*, pp. 23 y siguientes. Comares. Granada, 1993. CHARRO BAENA, P.: *Las autorizaciones para trabajo de extranjeros, opus citada*, p. 47.

(48) Sentencia de 3 de febrero de 1998; también, sentencias (de lo social) de 21 de diciembre de 1994 (artículo 10.349), 25 de septiembre de 1995 (artículo 6.887), y otras. Finalmente sobre la naturaleza de esa potestad y sus extensión (reglada o discrecional), véanse, sentencias 10 de noviembre de 1998, ponente: Peces Morate y 17 de febrero de 1999, ponente: González Navarro (además de sentencias 24 de abril, 18 de mayo y 8 de noviembre de 1993, 19 de diciembre de 1995, 2 de enero de 1996).

de arribada) éstos sí quedan sometidos a la corrección de la legalidad y, por ello, a las medidas expuestas:

«Pretender entrar es un estadio anterior al hecho de haber entrado en el país. En consecuencia quien ha penetrado en el país no puede ser retornado» (49).

Y, finalmente, está el caso de las medidas cautelares que se toman mientras se incoa el procedimiento sancionador de expulsión o mientras se procede a la devolución o rechazo, pues aún cuando esta ha de hacerse «en el plazo más breve posible» siempre puede ocurrir que esto no sea posible.

Se trata de diversos tipos de medidas cautelares. Unas administrativas: presentación periódica; residencia obligatoria en determinado lugar; retirada de pasaporte o documentación acreditativa de su identidad; y detención cautelar (72 horas), otras cuasi-judiciales (internamiento en centro de extranjeros), pues son realizadas por el juez penal. Y pese a que la actuación por la que traen causa estas medidas cautelares no es ni sancionadora ni limitadora, en cambio las propias medidas sancionadoras están sometidas a un régimen administrativo. Procedimiento que el Reglamento de desarrollo de la LODEXIS se encargará de regular.

#### IDEA GENERAL: LA COORDINACIÓN DE TODOS LOS PODERES PÚBLICOS

Son grandes y graves los retos que la inmigración presenta a un Estado, tanto considerado éste como Estado-organización, como Estado-pueblo. Y ello porque si bien es cierto que la inmigración plantea en primer lugar problemas organizativo-logísticos, administrativos y jurídicos, principalmente, no es menos cierto que las consecuencias siguientes son de índole más global (integración, educación, sanidad) o políticas (nacionalidad, equilibrio de pueblos, etc.).

La inmigración nos habla, primariamente, de unas causas sociales y económicas que la provocan. Inmigrante es, aquí y ahora, un extranjero, por lo que se plantea el problema político-jurídico de la nacionalidad y la extranjería. Ello nos lleva a establecer cuáles son sus derechos generales y particulares, cuestión propia del Derecho constitucional. Además, en la medida en que el extranjero mantiene un estatus diferenciado por su nacionalidad puede plantear problemas jurídicos que se resolverán en sede de Derecho civil o de Derecho Internacional público.

Pero la llegada de esos inmigrantes, bien sea con cuentagotas, bien en desplazamientos masivos, bien por las vías ordinarias, bien por vías extraordinarias —legales o ilegales—, plantea una cuestión que, desde antiguo, ha sido competencia del poder Público

---

(49) Se trata de un informe que no he tenido acceso directo. El motivo es una consulta planteada por la Dirección General de la Guardia Civil sobre la situación que plantean los inmigrantes que son capturados intentando acceder al espacio nacional o trasladándose desde los puntos de llegada (playas en el caso de las «pateras») hacia refugios interiores seguros ¿cabe la devolución inmediata o es preciso un expediente de expulsión? Para la devolución inmediata, sin proceso por tanto, son necesarias pruebas que demuestren que estaban «en entrando» (ropas mojadas, ausencia de documentación, etc.). Una vez que el inmigrante ya ha entrado (se lo encuentra en una ciudad o en un vehículo lejano a la costa), se presume que ha entrado ya y es necesario un expediente de expulsión. Se trata, como puede apreciarse, de un punto difícil para establecer la línea, sobre todo cuando transcurre un tiempo (cosa que también ocurre, una vez son interceptados, por razones humanitarias en muchos casos, puesto que los inmigrantes ilegales son atendidos en hospitales y refugios, a veces durante días). *Diario de Navarra*, 9 de junio de 2001.

Administrativo (50). Claro que ese problema será encarado de una u otra manera dependiendo de la orientación política que se le otorgue, la cual dependerá de la naturaleza del Estado al que estas personas lleguen y de su sistema jurídico. Pero, al fin, toda cuestión administrativa depende del poder Ejecutivo o Gobierno y de sus *policías*, que estará acordes con su naturaleza política y administrativa.

Por todo ello las principales normas que regulan la inmigración son normas administrativas (aún lo eran más claramente hasta la Ley de 1985) y la organización a la que involucra es, precisamente, la organización administrativa. La LODEXIS dedica el artículo 67 a esto que ahora vemos:

1. «El Gobierno llevará a cabo una observación permanente de las magnitudes y características más significativas del fenómeno inmigratorio con objeto de analizar su impacto en la sociedad española y facilitar una información objetiva y contrastada que evite o dificulte la aparición de corrientes xenófobas o racistas.
2. El Gobierno unificará en oficinas provinciales los servicios existentes, dependientes de diferentes órganos de la Administración del Estado con competencia en inmigración, al objeto de conseguir una adecuada coordinación de su actuación administrativa.
3. El Gobierno elaborará planes, programas y directrices sobre la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador, destinados especialmente a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros, así como el cumplimiento efectivo de la normativa en materia de permiso de trabajo de extranjeros, todo ello sin perjuicio de las facultades de planificación que correspondan a las comunidades autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral.»

Como en tantas otras ocasiones, el análisis doctrinal del fenómeno se centra en los derechos y las garantías, olvidando la organización concreta que, precisamente, trata de controlar su ejercicio. Esto sitúa frecuentemente a la organización, sus fines, competencias y funciones en una suerte de lazareto doctrinal. Hay que recordar, entonces, las palabras de Guaita:

«Cuanto se diga de la actividad del Estado, ha de transferirse *ipso facto* a su Administración, pues sin ésta, el Estado no pasaría de ser unos cuantos buenos propósitos» (51).

Pues, en efecto, aquí, una vez más, nos encontramos con que los autores apenas han tratado con extensión esta cuestión de la organización administrativa relativa a la inmigración (52).

(50) Se trata de lo que se denomina «policía de inmigrantes» que involucra a la actividad de policía o limitación, en primer lugar, pero también a la de servicio público (la emigración, también involucra a la actividad de fomento, como puede apreciarse al examinar la creación y régimen del Instituto Español de Inmigración, en 1960), la sancionadora y la de fomento, así como la mera actividad correctora de la legalidad vulnerada. Y esto ya está apuntado en COLMEIRO, M.: *Derecho administrativo español*, I, *opus citada*, pp. 335 y siguientes.

(51) GUAITA, A.: *Derecho administrativo especial*, tomo I, 2.<sup>a</sup> edición, pp. 16 y 17. Librería General. Zaragoza, 1965.

(52) De esta manera también se puede llegar a la situación de «aplicación casuística basada en una argumentación dialéctica o retórica, que desemboca en la incertidumbre y la inseguridad jurídicas», pues al no conocer bien la estructura, su organización y funcionamiento y al no estar claramente delimitado todo ello, tampoco «es posible prever con antelación el sentido de la aplicación del principio a un determinado tipo de conducta, pues ese conocimiento sólo se obtiene [*ex post facto*, añadiría, y con el sobre coste que ello supone] cuando el tribunal competente resuelve el caso en cuestión y, por tanto, *a posteriori*». De esta manera el ordenamiento jurídico pierde eficacia o ésta se dispersa entre los conflictos garantizadores (el entrecomillado es de

Es preciso, por eso, señalar varios aspectos destacables en la ordenación y coordinación administrativa que resultan importantes:

1. La competencia sobre inmigración compete al Gobierno central (artículo 149. 1, 1.º y 2.º Constitución española). Pero pese a esta evidente claridad, la integración y gestión de la inmigración, sobre todo en aspectos sociales y logísticos posteriores, linda con otras actividades administrativas: sanidad, trabajo, educación y cultura, política social. Sobre muchas de esas actividades materiales la competencia es de las comunidades autónomas y de los entes locales, mientras que sobre otras la competencia es compartida o dentro de las bases que establezca el Gobierno.
2. Dado que involucra a diversos Departamentos y a diversas funciones: Exteriores: consulados (visados); Interior: Guardia Civil y Policía Nacional (fronteras y aduanas, entrada-salida, control de pasaportes, permisos de estancia y documentación); Trabajo (permisos de trabajo, inspección laboral), y a todos los encargados de la gestión de su integración. El Gobierno ha previsto la posibilidad de gestionar todo por una especie de sistema de ventanilla única (las llamadas Oficinas de Extranjeros, que veremos más detenidamente).
3. En la medida en que los flujos inmigratorios involucran a toda la sociedad es necesaria una labor inicial de información, observación y análisis táctico y estratégico de la cuestión. En este sentido la previsión del apartado primero del artículo 67 parece encomiable. Conocer para, después, poder actuar más acertadamente.
4. La inmigración compleja, que es la que llama a nuestras puertas, es la inmigración con causas económicas o laborales. Por ello los sistemas de inspección laboral son especialmente importantes, sobre todo dada la cláusula antidiscriminatoria del artículo 23 de la LODEXIS.
5. Se ha puesto de relieve la descoordinación administrativa en dos ámbitos. El primero es el entrecruzamiento en la propia organización interna del control migratorio y en su posición geográfica: consulados (Administración General del Estado en el exterior), policía y Delegaciones del Gobierno y subdelegaciones (Ministerio de Interior y Administraciones Públicas), trabajo y asuntos sociales (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). El segundo es la distribución competencial entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales, en las materias antes destacadas (sanidad, servicios sociales, gestión de trabajo e inspección, empadronamiento y servicios públicos sociales, educación, etc.) (53).

### *Los Órganos Administrativos de Dirección Superior y Gestión de la Extranjería y la Inmigración*

#### LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN

El citado artículo 67 se encuadra en el Título IV de la LODEXIS, cuyo título es la cooperación y coordinación entre los poderes públicos. Para ello, en principio, además de las

---

DESIDENTADO DAROCA, E.: *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, p. 63. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

(53) Para Eduard Roig la competencia estatal sobre inmigración que prevé el artículo 149.1 de la Constitución podría agotar sus funciones en materia de control de los flujos migratorios por las vías de las facultades normativa y del control de la entrada, pudiéndose quedar todo lo demás en sede autonómica y local, VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada* p. 214. Creo que el control de la entrada debería

Oficinas de Extranjeros ya citadas, la norma nos incluye dos órganos que seguidamente veremos y que, curiosamente, no tienen lo que jurídicamente podemos llamar función de cooperación. Son el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Consejo Superior de Política de Inmigración. En cambio, en la disposición adicional segunda se habla de las subcomisiones de cooperación. Veamos:

En primer lugar, como sabemos, hay que distinguir entre coordinación y cooperación. La «coordinación» es para la Constitución un principio según el cual ha de actuar la Administración (54). Se trata, en todo caso, de un principio interno, que hace referencia a la propia organización administrativa. Por lo tanto, se puede hablar de coordinación «interorgánica» o entre los órganos de la propia Administración. Pero, por otro lado, es la propia Constitución en otros lugares (artículo 149.1, 13.º y 15.º) señala que existe la coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, lo que nos llevaría también a pensar fácilmente en la existencia de una coordinación «intersubjetiva» (cuyo máximo órgano, según la Constitución, es el delegado del Gobierno en la respectiva comunidad autónoma, artículo 154 Constitución española). Y es que, posiblemente, como señala Parada, la coordinación es, a la vez, una técnica, un principio y un resultado, según sea el punto de vista desde el que nos dirigimos para verla (55).

En cambio, la «cooperación» se ha tomado como un concepto que se refiere a una suerte de «coordinación» buscada, voluntaria ente las diversas instituciones del Estado y, sobre todo, entre las diferentes Administraciones (central, autonómica y local) por la vía de diversos órganos de encuentro y puesta en común de asuntos (comisiones bilaterales, conferencias sectoriales, etc.). En tal sentido ha legislado la reciente reforma de la Ley de Régimen Jurídico y de las Administraciones Públicas y de Procedimientos Administrativos Común (LRJPAC) (Ley 4/99). Por ello podríamos adjetivar la cooperación como intersubjetiva, pues en las relaciones jerárquicas propias de la organización administrativa orgánica no tiene por qué existir, estrictamente hablando. También se le ha denominado colaboración, aunque ello no empece a que numerosas normas la traten como obligatoria (56).

---

estar muy atado al control de la estancia y, ambos, al de visados (preentrada), por lo que no pueden dividirse estos ámbitos. Sí que me parece que gran parte de lo demás podría ser entregado a las comunidades autónomas y los entes locales.

(54) Para algunos autores no se trata de un principio y su aparición en la Constitución (y en la LOFAGE y la LRJPAC) es incorrecta. La coordinación es el resultado del mando o dirección adecuado (planificar, organizar, mandar estrictamente y controlar dan lugar a una acción coordinada). GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho administrativo español*, I, p. 37. Eunsa. Pamplona, 1991. Para otros sería una tendencia o una propósito de la acción o incluso una línea de actuación, pero nunca puede ser, estrictamente, un principio como lo son los de jerarquía, descentralización, etc. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho administrativo*, I, pp. 421 y siguientes. Ceura. Madrid, 1999.

(55) PARADA, R.: *Derecho administrativo*, tomo II, *opus citada*, p. 68.

(56) MORELL OCAÑA, L.: «Una teoría de la cooperación», *DA 240*, pp. 51-71. 1994. No obstante esa voluntariedad constituirá la pieza necesaria para el buen funcionamiento, no sólo de la propia cooperación, sino de todo el sistema constitucionalmente recogido. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.<sup>a</sup>: *Los convenios entre Administraciones públicas*, pp. 28-30. Marcial Pons. Madrid, 1998; también, JIMÉNEZ BLANCO, A.: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad y cooperación*. IEAL. Madrid, 1985 y también «Los convenios de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas», *DA 240*, pp. 93-107. 1994 y todo ello se pone en relación con el principio de lealtad constitucional e institucional (artículo 4 LRJPAC). Cuestión a la que ha prestado mucha atención el propio Tribunal Constitucional: sentencias del Tribunal Constitucional 46/1990, 11/1986, 96/1990, 85/1984, 64/1990, entre otras. O referidas a la solidaridad, que está muy unido a este otro principio: sentencias del Tribunal Constitucional 152/1988 y 64/1988.

Pues bien nos encontramos con que no existen previstos, y pese al nombre del título IV de la LODEXIS, ningún órgano ni de cooperación ni de coordinación, estrictamente hablando. Con todo es claro que las Oficinas Provinciales de inmigración tienen un claro papel de coordinación «interorgánica» (artículo 67); que, por otro lado, el Consejo Superior de Política de Inmigración busca la coordinación «intersubjetiva» en esta política y la cooperación con otros entes territoriales (comunidades autónomas, municipios y Estado); y, finalmente, que el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes es un órgano que puede coadyuvar a la coordinación en el seno del Estado y del resto de instituciones a las que asesora, así como a la cooperación entre todas ellas y la sociedad, pero no estamos estrictamente ante un órgano dirigido a esos fines. No vamos a tratar *in extenso* estos órganos por alejarse mucho de nuestro estudio. Pero diremos lo siguiente:

1. Son «falsos» órganos de coordinación y de cooperación en política de inmigración:
  - Consejo Superior de Política de Inmigración. Se trata de un organismo interadministrativo en el que participa la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, los municipios para establecer «las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes» (artículo 68.2 de la LODEXIS). Para ello recabará información y consulta de los órganos administrativos y de todas las instituciones, públicas o privadas, implicadas en la inmigración y la defensa de los derechos de los extranjeros.
  - El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. La Ley 4/2000 lo denominó Foro para la Integración, tratando de ampliar su esfera vital. Pero la LODEXIS de nuevo ha pasado a denominarlo Foro para la Integración Social, reduciéndolo a los términos pre vigentes (Real Decreto 490/1995, de 7 de abril). Se trata de un órgano «de consulta, información y asesoramiento» (artículo 70) en materia de integración social de los inmigrantes y formado por los sectores sociales implicado, en el marco de lo establecido por el artículo 9.2 *in fine* de la Constitución española (no del 103.2, como en el caso anterior). Lo forman representantes de la Administración, de asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo.
2. Son órganos de cooperación administrativa sobre la inmigración todas las figuras que ha previsto la LRJPAC, sobre todo tras su modificación de 1999, es decir: conferencias sectoriales, comisiones bilaterales de cooperación y los acuerdos de cooperación y planes y programas conjuntos). Y con ello hay que hacer referencia a los órganos de cooperación (bilateral o multilateral) o por la ahora extendida técnica de los Consorcios (57).
3. Finalmente, son estrictamente, órganos de coordinación:
  - La Comisión Interministerial de Extranjería (Real Decreto 1.946/2000, de 1 de diciembre). Su función es la coordinación de actuación de todos los departamentos ministeriales con competencias sobre entrada, salida, permanencia, trabajo e integración social de los inmigrantes y régimen de asilo (58). Sí se aprecia, conforme a su anterior regulación, que ha perdido funciones que han pasado a

---

(57) En idéntico sentido: BARRANCO VELA, R.: «Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración», *opus citada*, pp. 950-951.

ser realizadas por el Consejo Superior de Política de Inmigración. Por eso su papel coordinador también se ha reducido. Esta adscrito al Ministerio de Interior y centra la coordinación de toda la política de inmigración, extranjería y asilo en el seno de la Administración General del Estado.

- Oficinas Provinciales de Extranjería (artículo 67 de la LODEXIS, Reales Decretos 1.521/1991, de 11 de octubre, con modificaciones por 511/1992, de 14 de mayo y 766/1992, de 26 de junio). Antes denominadas Oficinas de Extranjería (o de extranjeros o únicas de extranjeros), son las encargadas de asistir —coordinando interorgánicamente todos los esfuerzos— y de tramitar administrativamente todos los expedientes referidos a los extranjeros (visados, estancia, entrada, permiso trabajo), dependiendo del subdelegado provincial del Gobierno (o delegado cuando se trate de una comunidad autónoma uniprovincial). Operan, por tanto, como órganos plurifuncionales de diversos ramos del Estado en régimen de descentralización (Trabajo, Interior, Asuntos Sociales).
- Por último, el propio delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo). Como es lógico este órgano, al estar en la cúspide la cadena de la Dirección de la Inmigración tiene como máxima la coordinación. Pero se trata de una coordinación derivada del mando. Lo mismo ocurre, en general, con la Dirección General de Extranjería e Inmigración (Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo), órgano que agrupa todo el *staff* del delegado y la ejecución de las políticas públicas.
- Finalmente, en el seno de cada territorio provincial o de comunidad autónoma, es el correspondiente subdelegado (o delegado) del Gobierno quien asume la máxima capacidad coordinadora. Lo hará, principalmente, informando a todos los organismos de él dependientes (coordinación interorgánica), como los propios de las competencias con el gobierno autonómico o de la comunidad uniprovincial o provincia en la que se sitúa (coordinación intersubjetiva), tal y como señala la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

#### ÓRGANOS SUPERIORES Y DIRECTIVOS (O DE DIRECCIÓN POLÍTICA)

Son básicamente aquellos a los que les compete hacer la política inmigratoria para que, después, sea aprobada por el Gobierno, tras lo cual serán ellos los principales ejecutores. En este sentido vamos a seguir los escalones que nos propone Santamaría Pastor de acuerdo con la LOFAGE (59). No existe estrictamente un solo órgano de dirección superior (artículo 6 de la LOFAGE), puesto que éstos son, básicamente, los ministros y secretarios de Estado y muchos son los que tienen competencia sobre la materia (60).

(58) Por ello parece que se solapa con la Comisión Interministerial de Coordinación de Asilo y Refugio, prevista en las Leyes 5/1984 y 9/1994 Reguladora del Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado, y desarrollada por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, que, sin embargo, no ha sido expresamente derogado por esta norma.

(59) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho administrativo*, I, pp. 415 y siguientes. Ceura. Madrid, 1999 y PARADA, R.: *Derecho administrativo*, tomo II, *opus citada*, pp. 68 y siguientes.

(60) Se ha abogado para que se considere la opción de crear un Ministerio de Extranjería e Inmigración: «la creación de un ministerio específico (cuya conveniencia puede ser más que un simple criterio de oportunidad den-

No obstante si hubiese que señalar, como así debe ser, un órgano superior de dirección política éste es el Ministerio de Interior, opción lógica en cuanto que al mismo le compete el orden, *amplio sensu*, interno del Estado. Y la cuestión migratoria es, principalmente, una cuestión de orden, policía y gobernación ciudadana (utilizando, de intento, los términos históricos sin la carga peyorativa que hoy han podido recoger, puesto que como he dicho en otros lugares la inmigración es, sobre todo, una cuestión social posterior a la policial, ya que ésta nunca podría poner puertas al campo, como se ha visto y se ve cada día) (61).

Es órgano superior, por ser secretario de Estado (artículo 1 del Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo), por tanto, el delegado del Gobierno para la Inmigración y la Extranjería, quien depende directamente del ministro, formando una unidad independiente dentro de la tradicional división del Ministerio del Interior. Por otro lado es claro esto que digo si se considera que órganos más importantes en esta materia — que la LOFAGE caracteriza como órganos directivos (artículo 6)— están jerárquicamente supeditados al Ministerio de Interior y a ese Departamento, como seguidamente veremos. A continuación, los órganos directivos, en régimen de descentralización territorial y haciendo cabeza de todo el aparato administrativo en las provincias, en las comunidades autónomas, en Ceuta y Melilla, son los delegados o subdelegados del Gobierno. El artículo 6.3 de la LOFAGE dice que los delegados y subdelegados tienen rango de subsecretario y subdirector general, respectivamente. Por ello son órganos directivos (artículo 6.2B).

## ÓRGANOS COMUNES DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

### LOS NIVELES DE ESTUDIO EN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

En principio a partir del nivel antes visto de órganos administrativos el resto son meros ejecutores de la acción política o de gobierno y son órganos plenamente administrativos encargados de la traducción jurídico-administrativa de los mandatos políticos del Gobierno.

El recorrido lo haremos sobre la base de las competencias. Por eso se comienza con Exteriores (visados), Interior (entrada, salida y permanencia), Trabajo y Asuntos Sociales (permiso de trabajo, asistencia social e integración). Dejaremos el resto de Departamentos por tener competencias «residuales» sobre la cuestión migratoria (Sanidad, Educación,

---

tro de unos años), no es evidentemente una decisión solamente técnica, sino muy al contrario escorada y legítimamente política», BARRANCO VELA, R.: «Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración», en VV. AA. (dirección Mercedes Moya Escudero), *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería*, pp. 966-968. Comares. Granada, 2001. En mi opinión esto tendría la virtud de unificar todo lo que continúa estando muy disperso entre muchos departamentos. Aunque, por otro lado, sería dar carta de naturaleza propia a una cuestión que, en realidad, se inserta en otros lugares y no tendría que existir como algo extraordinario. No obstante no cabe duda que es una realidad que, ahora mismo y en el futuro, tiene suficiente entidad como para animarnos a esta idea. Antes ya se había abogado por la creación de un órgano común, por lo menos de nivel secretario de Estado, cosa que se hizo con el delegado del Gobierno para la Inmigración. VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada*. pp. 214 a 216.

(61) WITHOL DE WENDEN, C.: *¿Hay que abrir las fronteras?*, pp. 39 y siguientes. Bellaterra. Barcelona, 2000 y HARDING, J.: *Reservado el derecho de admisión. La emigración ilegal a las puertas del siglo XXI*. Edhasa. Madrid, 2001.

Justicia, Defensa, etc.) (62). En todo caso la importancia del proceso inmigratorio ha provocado que de una absoluta dispersión de esfuerzos administrativos se haya pasado a una centralización desordenada. Es decir a que se unifiquen algunas instituciones que se encuentran con muchos otros órganos que continúan prestando servicios en estas materias, provocando «duplicación innecesaria de funciones y órganos» (63).

A la vez, como vamos a ver, nos encontramos con una Administración Central volcada a la acción administrativa de policía o limitación y un poco —realmente poco— a la que podríamos denominar, no con total precisión, actividad de servicio público. Y en esto, en lo que otros países europeos nos llevan años de adelanto, deberíamos avanzar tomando como ejemplo algunas de las soluciones que estos países han adoptado y ello por cualquier vía de lo que Nieto ha denominado «cuadrilátero organizativo»: Estado comunidades autónomas, entes locales y sector privado (64). Pero, sobre todo, pensando en aquélla acertada frase: «pedimos trabajadores y vinieron personas».

#### LOS ÓRGANOS ENCARGADOS SEGÚN LOS RAMOS

1. Para el Ministerio de Asuntos Exteriores la inmigración y la extranjería supone, principalmente, la llegada de nacionales del país en el que se encuentre la respectiva legación para solicitar información y, mayormente, visados de estancia. Todo ello queda regulado por el Real Decreto 687/2000, de 12 de mayo. Las oficinas consulares son parte de la Administración del Estado en el exterior (artículo 64 de la LOFAGE):
  - De su gestión material de la estructura se dedica la Dirección General de Protocolo, Cancillería y Órdenes, vía Subdirección General de la Cancillería, que gestiona la presencia conforme a los tratados internacionales de consulados, embajadas y misiones diplomáticas acreditadas.
  - La Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares, vía Subdirección General de Extranjería, a quien le compete la autorización de visado, previa solicitud e informe de la correspondiente oficina consular (65). En general, la aplicación de la política de extranjería e inmigración.
  - Para poder autorizar cada visado, la Dirección General actúa por medio de las Misiones Diplomáticas u Oficinas Consulares. Son ellas las que resuelven y tra-

(62) Quiero destacar que cuando digo residuales me refiero no por a su importancia, sino al esfuerzo organizativo que suponen. Ello no obstante la progresiva importancia que todo ello va a suponer y debe suponer si se quiere pasar a un régimen de extranjería (entrada, estancia y salida) a otro de integración social real (como nos pone de manifiesto, MARTÍNEZ RODRIGO, A.: «El fenómeno migratorio», pp. 2.545 a 2.581. *V Congreso Estatal de Intervención Social (Calidad y responsabilidad compartida: retos del bienestar en el cambio de siglo)*, tomo IV. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1998.

(63) BARRANCO VELA, R.: «Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración», *opus citada*, p. 965.

(64) NIETO, A.: «La organización de las Administraciones públicas para el servicio del bienestar» en *Las estructuras del bienestar en Europa*, pp. 555-569. Civitas. Madrid, 2000.

(65) El artículo 27 de la LODEXIS ha establecido unos criterios generales para la expedición de visados. Dos resultan importantes: un futuro desarrollo reglamentario más completo; y una mejor motivación de las denegaciones (sobre todo en el caso de visados por reagrupamiento familiar o para trabajo por cuenta ajena) y un mejor desarrollo del procedimiento administrativo. En general, estos criterios pueden ayudar a que mejore la discrecionalidad que siempre se había criticado en esta sede de ordenación de la inmigración (lo que no se sabe es si se solucionarán los retrasos, problema que lleva a que, muchas personas, opten por intentar llegar por otros medios o con visados breves: turista, etc.). En este sentido, VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada*, pp. 211-212.

mitan la solicitud, informan y, tras la autorización, expiden el visado. No obstante también cabe el visado en frontera, en cuyo caso va al Ministerio de Interior, lo mismo que si el extranjero solicita asilo o refugio.

2. El Ministerio de Interior tiene las funciones más importantes en tamaño e intensidad en materia de extranjería e inmigración, puesto que por sus manos pasan todas las situaciones de los inmigrantes legales y muchas de los ilegales. Su estructura orgánica básica queda regulada por el Real Decreto 1.449/2000, de 28 de julio (con algunas reformas que ya habían sido introducidas sobre su anterior estructura por el Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo). En primer lugar está el delegado del Gobierno para la Inmigración y la Extranjería, que es un órgano superior, como ya vimos:

- Junto con él, se sitúa la Dirección General de Extranjería e Inmigración, que le sirve de apoyo para la gestión de sus competencias (artículo 5) y que realiza todas las funciones que antes realizaba la Dirección General de Política Interior. Se constituye en el órgano esencial en toda esta materia puesto que le corresponde la traducción de todo lo que llegue de otros Departamentos, del Foro para la Integración y, sobre todo del Consejo Superior de Inmigración para la actuación del resto de órganos administrativos. También, por el otro lado, le corresponde preparar todo lo que el delegado lleve a dichos organismos (artículo 7 del citado Reglamento). Esta Dirección General, a su vez, se divide en: a) Subdirección General de Inmigración y b) Subdirección General de Asilo
- A continuación se sitúa la Dirección General de la Policía, dependiente del secretario de Estado de Seguridad (artículo 1.5b) del citado reglamento) (66), que tiene, en virtud de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo —y de la LOPSC 1/92, de 21 de febrero— las competencias en materia de extranjería y documentación, entrada y salida, refugio y asilo, extradición y expulsión. Para ello se organiza del siguiente modo:
  - Comisaría General de Extranjería y Documentación, encargada de organizar y gestionar toda la actividad territorial de gestión y expedición de las tarjetas de extranjeros. También le corresponde llevar el Registro Central de Extranjeros —unido al SIS (*Schengen Information Service*)— donde se lleva el registro de la situación de toda la información sobre los extranjeros (67).
  - Esa competencia se distribuye territorialmente por Jefaturas Superiores, Comisarias Provinciales y Locales de Policía, donde tramitarán todos los procedimientos (tanto ordinarios: entrada, salida, estancia; asilo y refugio; como sancionadores) que, luego, elevarán a la Delegación o Subdelegación del Gobierno.
  - Además a la Guardia Civil en su Sección Jefatura Fiscal y de Fronteras, le corresponde el control de fronteras, costas, puertos y aeropuertos y mar territorial, por

---

(66) Aquí se produce otro entrecruzamiento, problemático, entre líneas orgánicas (la policía «de extranjeros» depende orgánicamente de la Dirección General de Policía con funcionales (sus funciones y encargos son los mandados por la Dirección General de Extranjería e Inmigración).

(67) No obstante ambos: el Registro Nacional de Extranjeros y el SIS son mecanismos separados. Para la información contenida en el SIS hay que estar al título IV del Convenio de 19 de mayo de 1990, mientras que para la confidencialidad de toda la información habrá que estar a lo que establece la Ley Orgánica Reguladora del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (LORTAD) 15/1999, de 15 de diciembre, que sirve como base (artículo 102 del Acuerdo Schengen) a los datos contenidos en el SIS.

lo que es este Instituto el que se encontrará, de manera habitual, con la inmigración ilegal y sus problemas derivados (artículo 4.6 d) del citado Reglamento). Para ello actuará un oficial general de la Guardia Civil en dependencia directa del Director general de la Guardia Civil que actuará coordinado con el delegado del Gobierno para la Extranjería e Inmigración.

- De la Dirección General de Policía dependen, también, los Centros de Internamiento de Extranjeros. Aunque con el reglamento de extranjeros de 1996 las competencias eran principalmente del Departamento de Justicia (salvo la vigilancia), ahora son del Ministerio de Interior (Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999, por el que se organizan estos centros). En efecto, pertenece a la Dirección General de la Policía la «la dirección, inspección coordinación, gestión y control» de esos centros (así como su presupuesto). El ingreso estará gestionado por la Unidad de Documentación y Extranjería, si bien la autorización para éste es una facultad que corresponde únicamente al juez correspondiente, según un modelo garantista analizado por sentencia 115/87 en el recurso de inconstitucionalidad ante la Ley de Extranjería de 1985, que los declaró constitucionales (68), según el cual corresponde al juez, y no a la autoridad administrativa, internar y supervisar su internamiento, en otro claro —pero idóneo y constitucionalmente acogido— ejemplo de entrecruzamiento entre Justicia y Administración (69). También el Ministerio de Interior gestiona ahora la asistencia social y sanitaria, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y en colaboración con los Ministerios correspondientes (70).

3. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Regulado por Real Decreto 1.888/1996, de 2 de agosto (modificado parcialmente, no a nuestros efectos, por el de 692/2000, de 12 de mayo). De este Ministerio depende «la programación laboral de flujos migratorios, la ordenación de puestos de los permisos de trabajo a los extranjeros», así como las demás competencias que en esta materia le atribuya la actual LODEXIS:

- La Dirección General de Ordenación de las Migraciones, que cuenta con una Subdirección General de Regulación de la Inmigración y Migración Interior, es la encargada de todo ello, correspondiéndole todo lo relativo a la determinación, canalización, gestión y ordenación de los flujos migratorios, así como su vigilancia y actividad sancionadora consecuente. Pero si bien los procedimientos sancionadores le corresponden a esta Subdirección, la competencia para la solicitud

---

(68) El artículo 26 párrafo segundo de la Ley de 1985 se declaró constitucional por admitir una interpretación constitucionalmente válida y tener una serie de garantía (72 horas, centro no penitenciario, privación única de la libertad ambulatoria, etc.). Basándose en este argumento se ha mantenido la existencia de este proceso y así se ha justificado, pero con más claridad en cuanto a la intervención judicial

(69) TOLIVAR ALAS, L.: *Derecho administrativo y poder judicial*, pp. 19 y 20. Tecnos. Madrid, 1996.

(70) El ingreso en los centros de internamiento (que ha sido uno de los grandes problemas de la inmigración ilegal) se lleva a cabo en tanto se resuelve su solicitud de residencia o se procede a su devolución. Antes los criterios eran muy amplios, pero los medios escasos. Hoy, los artículos 60 y 62 de la LODEXIS ha remozado la cuestión y ha tratado de tasar y restringir los supuestos de entrada y la duración (un máximo de 40 días), así como la inexcusable presencia del juez para su internamiento, que luego se gestionará administrativa por el centro mientras se procede a la organización de su expulsión (sea esta judicial o administrativa). Para un estudio más detallado de estos centros: VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada*, pp.184-191.

y tramitación de los permisos de trabajo corresponden a la policía. En todo caso todo procedimiento de esos tipos finalizará con resolución en el delegado o subdelegado del Gobierno correspondiente al lugar en la que se haya tramitado. Si se ha realizado ante la propia Dirección General de Ordenación de las Migraciones (71), el órgano competente para resolver es la Comisaría General de Extranjería y Documentación. Donde existen Oficinas de Extranjeros es a éstas a las que les compete todos los trámites antedichos para que, después, resuelva el delegado o subdelegado.

- El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales es una «entidad gestora» de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para asistir a los migrantes, refugiados y exiliados y para la promoción e integración social de todos ellos. Dada su naturaleza de este Instituto dependía antes el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que ahora depende del Ministerio del Interior. Su importancia actual radica en que es un centro informativo sobre la cuestión (72). Por eso podría resultar un órgano especialmente idóneo para llevar a cabo la prescripción del artículo 67.1 (e incluso el apartado 3) de la LODEXIS sobre observación del fenómeno inmigratorio e información sobre igualación, para como órgano desvinculado de los procedimientos migratorios informar al Foro, al Consejo y al delegado del Gobierno para la Inmigración.
4. En cuanto al Ministerio para las Administraciones públicas, y a nuestros efectos, sirve como marco geográfico-organizativo para la situación de dos fundamentales escalones orgánicos en materia de inmigración y extranjería, por estar en la organización periférica de la Administración General del Estado, que es quien ostenta todas estas competencias:
- Por un lado los delegados y subdelegados del Gobierno que tienen todas las competencias resolutorias de todos los procedimientos en materia de inmigración y extranjería (salvando algunos supuestos) en su territorio respectivo. Y las tienen del siguiente modo:
  - Delegados del Gobierno en comunidades autónomas pluriprovinciales: todas las competencias resolutorias, salvo las del régimen sancionador de extranjería y los permisos de trabajo de empresas mayores de 100 trabajadores con sede administrativa en Madrid.
  - Delegados del Gobierno en comunidades autónomas uniprovinciales, Ceuta y Melilla: todas las competencias (también las sancionadoras), salvo permisos de trabajo de empresas mayores de 100 trabajadores con sede administrativa en Madrid.
  - Subdelegados del Gobierno en las provincias: solamente las competencias sancionadoras y las que les deleguen el delegado del que dependan.

---

(71) Si se trata de un permiso de trabajo correspondiente a una empresa con sede administrativa en Madrid y de más de 100 trabajadores la competencia para resolver pertenece a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones. En todo caso la solicitud y trámites pueden hacerse en las Comisarias de Policía o o, en el caso de esta nota, en la Comisaría General de Extranjería y Documentación. Ello sin perjuicio de que sean ahora las oficinas de extranjeros locales las que organicen todo (artículo 67 de la LODEXIS).

(72) Para ello véase: [www.imsersomigracion.upco.es](http://www.imsersomigracion.upco.es) (o [www.opi.upco.es](http://www.opi.upco.es)), web perteneciente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Mención aparte requieren las Oficinas de Extranjeros (Real Decreto 1.521/1991, de 11 de octubre) que nacieron para unificar todos los servicios y toda la gestión administrativa relativa a la inmigración (visados, exenciones, permisos de trabajo, expedientes sancionadores, regularizaciones de estancia, salida, tarjetas y documentos de identificación, solicitudes de visados, etc.). Función que, a tenor de lo que señala la LODEXIS, quiere ser potenciado más aún (73). Quedan integradas en las correspondientes delegaciones o subdelegaciones del Gobierno, facilitando, así, la resolución de los expedientes. Su mejor sistematización ayudaría, también, a aclarar las funciones de la policía con respecto a la inmigración.

### Recapitulación y conclusión final

El hombre siempre ha visto con algo de recelo a su semejante cuando es de fuera de su mayor o menor espacio vital, puesto que supone un riesgo para su estatus. A lo largo de la Historia ha ido canalizando esos temores de diversas formas e incluso los ha podido superar en determinadas épocas mediante formas pluriculturales y multiétnicas de diverso calado geográfico, humano y cultural (Roma, Ilustración, la frontera americana). Pero el miedo al extraño, al otro, el temor a sus ideas siempre han provocado algunos rechazos más o menos claros y algunas actitudes hostiles. Pero un verdadero punto de inflexión se produce cuando, durante diversos momentos del siglo XIX, los Estados se van formando: territorializan un espacio geográfico y recogen el acervo cultural llegado hasta ese momento para crear una nación, una patria y un pueblo. Incluso aunque sean plurinacionales surge una suerte de espíritu identitario e identificador que lleva, con frecuencia, a un mayor rechazo de todo lo foráneo.

Por eso cuando los Estados se han formado tal y como ahora los conocemos, en su estructura jurídico-política, es común que exijan a sus miembros una suerte de fidelidad patriótica. Dado que ésta no se puede demostrar en todos los casos, se acude a la presunción de la nacionalidad: quien es nacional de ese país es parte de él y, por ello, puede participar, llegado el caso, en todos sus foros y asambleas, así como en su ejército, último defensor de su soberanía. En una época de sentimientos encontrados y de fidelidades pasionales a estas embrionarias causas, el de fuera es un sujeto peligroso, cuya sola presencia supone un riesgo para nosotros. A ello se une una situación fáctica, cual es el paso de las guerras de los monarcas a las guerras de los Estados.

Y así, en efecto, el periodo que en España media desde la Guerra de Independencia hasta mediado el siglo XIX será un periodo en el que el extranjero será una amenaza militar. Amenaza que no siempre se convertirá en realidad (más bien, casi nunca), pero que parece exigir de las autoridades una vigilancia muy cerrada. Dos son, desde mi punto de vista, los factores que contribuyen a que estemos ante un asunto que queda en manos militares: el primero la cercanía a la guerra civil y a la realidad de los «quinta columnistas», de la ocupación, etc.; el segundo será que, como es sabido, la Administración civil era la única que funcionaba en esa maltrecha España de la primera mitad del siglo XIX.

---

(73) Ya señalamos que habían sido criticadas por su falta de operatividad, VV. AA.: *La nueva regulación de la inmigración en España, opus citada*, pp. 212-214.

Poco a poco se irá viendo que la presencia de extranjeros no supone una amenaza militar, sino tan sólo, y si acaso, una amenaza de orden público, en sentido amplio. De ahí que se produzca un progresivo trasvase de las competencias hacia la Jurisdicción civil y la Administración civil. A ello ayuda, también, la realidad de que el fenómeno de los extranjeros en España no es preocupante ni en el número ni en la calidad: son pocos y suelen integrarse en la vida social. Por el contrario, lo grave está en otros problemas: la emigración de españoles (sobre todo a partir de finales del siglo xix y comienzos del xx), y la emigración rural interna (más patente a partir de los años cuarenta y cincuenta del siglo xx). Por eso muchas normas serán de ordenación de los flujos migratorios (españoles), mientras que otras tiene como fin la búsqueda de extranjeros dispuestos a venir a comerciar e instalar industria en España.

La situación geográfico-humana cambia radicalmente, aproximadamente, a partir de los años ochenta y, sobre todo, del año 1994, con una progresiva avalancha de inmigrantes extranjeros que quieren asentarse en España. Esta situación ya venía ocurriendo en otros muchos países de la Unión Europea desde los años sesenta y setenta, con sucesivos altibajos. La Unión Europea ha contribuido a la creación de una línea dura en lo legislativo en todos los países de la Unión, como nuestra norma de 1985. Pero aún así, hay una realidad que salta a vista como salta todas las vallas que se pretendan poner.

Ante esa situación, el extranjero que preocupa no es, como lo era antes, el no nacional (para más señas, concretamente el vecino), sino el inmigrante por motivos de penuria económica. Este es una amenaza —no ya «involuntario» riesgo— para la seguridad. Para la seguridad económica, laboral, social y, en ocasiones (o destacando esto como ocasión), para la seguridad pública u orden público. De ahí que se haya potenciado el control puramente policial de todo lo que tenga que ver con el fenómeno inmigratorio. Toda actuación de vigilancia, control, autorización, permiso de estancia, trabajo, etc., es un trabajo policial, tanto en sentido técnico-jurídico como en sentido vulgar. Del riesgo militar hemos pasado a la amenaza policial. Por eso se organiza todo el aparataje estatal para conjugar esta amenaza a la seguridad interna.

Desde los sucesos del 11 de septiembre está más clara aún la mixtificación entre el riesgo militar y la amenaza policial; todo es uno y a la vez indistintamente. Pero todo ello venía ya marcado por una política inmigratoria que ve, en el extranjero económico, una amenaza a la seguridad interna. En efecto, son muchas las causas que pueden suponer un riesgo para la tranquilidad en el orden público: desequilibrios raciales, choques interétnicos, delincuencia. O para la seguridad económica y social de la población: ocupación de los puestos de trabajo libres, sobre demanda de los servicios sociales y asistenciales, integración escolar, sanidad pública. Es decir, el mayor choque se produce en la sociedad de bienestar que no quiere, fácilmente, dar cabida a nuevos inquilinos en su equilibrado sistema social, por miedo a que rompan en sistema.

El «cerrojazo» en las fronteras y el control policial de los inmigrantes se justifica, frecuentemente, con otros riesgos y amenazas que esos inmigrantes generan (delincuencia, desorden social, tráfico de mano de obra, etc.). Peligros frecuentemente provocados por no dar la precisa acogida legal y social a esas masas de inmigrantes «de nece-

sidad» que han conseguido entrar y que, de esa manera, se ven abocados a la delincuencia y la marginación.

Como ha podido verse, el tenor literal de la LODEXIS y de su Reglamento de desarrollo, haciendo eco, por otra parte, de la normativa comunitaria, caminan en el sentido expresado: riesgo policial. La organización administrativa tiene como fin velar por ese orden interior, gubernativo, mediante mecanismos de control, limitación, punición y reconducción a la legalidad que resulta fácil de vulnerar por lo exigente de sus determinaciones. Por eso la mayor parte de ella es precisamente la organización administrativa policial estrictamente hablando.

Con estas fórmulas de actuación política y administrativa tan sólo se crea un espacio interior de seguridad y de justicia, de libertad laboral, social y de capital para aquellos vecinos privilegiados a los que poco importa estar en un lado que en otro, como son los eurociudadanos. Mientras, los desheredados y los provenientes de la penuria de otros hemisferios se tienen que contentar con intentar romper el cerco para penetrar, mantenerse en una situación precaria para recoger las migajas del festín. Esto no ayuda a la integración de los que están, ni cierra las puertas a los que quieren entrar, ni ayuda a desaparecer los focos de marginación que ya existen ¿será el momento de pasar, pues, a otra fase? ¿no lo demanda así nuestra clamorosamente problemática curva poblacional?

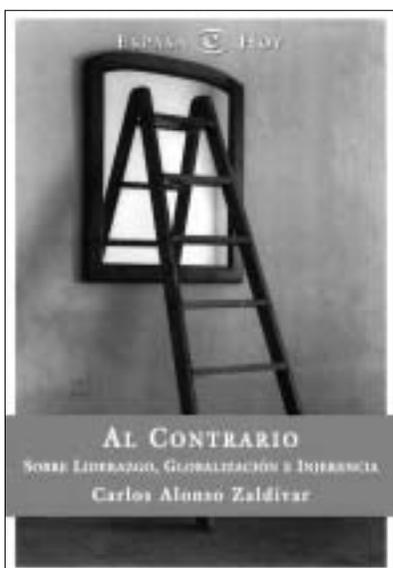
## Bibliografía

- ADROHER BIOSCA, S. y CHARRO BAENA, P. (coords.): *La inmigración. Derecho español e internacional*. Bosch. Barcelona, 1995.
- APRELL LASAGABASTER, M.<sup>a</sup> C.: *Régimen administrativo de los extranjeros en España*. Marcial Pons. Madrid, 1994.
- BLANCO, B.: *Las migraciones contemporáneas*. Alianza. Madrid, 2000.
- BLAS GUERRERO, A. DE: *Nacionalismos y naciones en Europa*. Alianza. Madrid, 1995.
- BORJA, J.: «Eurociudades. La ciudadanía europea. Elementos introductorios», VV. AA.: *La ciudadanía europea*. Península. Barcelona, 2001.
- CASTÁN TOBEÑAS, L.: *Derecho civil español, común y foral*, tomo I, volumen 2, 13.<sup>a</sup> edición. Editorial Reus. Madrid, 1982.
- CASTRO, F. DE: *La doble nacionalidad*. Madrid, 1948.
- CHARRO BAENA, P.: *Las autorizaciones para trabajo de extranjeros*. Aranzadi. Pamplona, 2000.
- COLMEIRO, M.: *Derecho administrativo español*, tomo I, reedición facsímil de la EGAP. Santiago, 1850. 1995.
- CORTINA, A.: *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza. Madrid, 1997.
- D'ORS, A.: *Derecho privado romano*. Eunsa. Pamplona, 1998.
- DESDENTADO DAROCA, E.: *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.
- DÍEZ-PICAZO, L.: *Sistema de Derecho civil*, I, 8.<sup>a</sup> edición. Tecnos. Madrid, 1995.
- ESPLUGUES MOTA, C. y LORENZO SEGRELLES, M. DE: *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.
- FERRILL, A.: *La caída del imperio romano*. Edaf. Madrid, 1989.
- FULLER, J. F. C.: *La dirección de la guerra*. Ediciones Ejército, EME. Madrid, 1982.

- GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 9.ª edición. Civitas. Madrid, 1999.
- GELLNER, E.: *Naciones y nacionalismos*. Alianza. Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J. *et aliq.*: *Derecho de la nacionalidad. Derecho de extranjería*. Universidad de Oviedo. Oviedo, 1979.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho administrativo español*, I. Eunsa. Pamplona, 1991.
- GUAITA, A.: «Derecho administrativo y territorio», *División territorial y descentralización*. IEAL. Madrid, 1975.
- *Derecho administrativo especial*, tomo I, 2.ª edición. Librería General. Zaragoza, 1965.
- HARDING, J.: *Reservado el derecho de admisión. La emigración ilegal a las puertas del siglo XXI*. Edhasa. Madrid, 2001.
- HOBBSBAWN, E.: *Naciones y nacionalismos desde 1780*. Crítica. Barcelona, 2000
- HOWARD, M.: *La guerra en la historia europea*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.
- JIMÉNEZ BLANCO, A.: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad y cooperación*. IEAL. Madrid, 1985.
- KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos humanos de las minorías*. Paidós. Barcelona, 1996.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M.: «Artículo 11.1 y 2», *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirección Óscar Alzaga Villaamil, tomo II. Edersa. Madrid, 1984.
- MARTÍNEZ RODRIGO, A.: «El fenómeno migratorio» en *V Congreso Estatal de Intervención Social (Calidad y responsabilidad compartida: retos del bienestar en el cambio de siglo)*, tomo IV. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1998.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*. Civitas. Madrid, 1996.
- MORELL OCAÑA, «Una teoría de la cooperación», *DA* 240, pp. 51-71. 1994.
- «El aislamiento conceptual de la actividad técnica de la Administración: tres claves para un problema», *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor doctor don Ramón Martín Mateo*, SOSA WAGNER, F. (coord.): Tirant lo Blanch. Valencia, 2000.
- MOYA ESCUDERO, M. *et aliq.*: *Régimen jurídico del permiso de trabajo de los extranjeros en España. Una lectura a través de nuestra jurisprudencia (1980/1992)*. Comares. Granada, 2000.
- NIETO, A.: «La organización de las Administraciones públicas para el servicio del bienestar» en *Las estructuras del bienestar en Europa*. Civitas. Madrid, 2000.
- OLIVAN, F.: *El extranjero y su sombra. Crítica del nacionalismo desde el derecho de extranjería*. Editorial San Pablo. Madrid, 1998.
- PARADA, R.: *Derecho administrativo*, tomo I, 14.ª edición. Marcial Pons. Madrid, 2000.
- PÉREZ VERA, E.: «Artículo 11.3» en *Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirección Óscar Alzaga Villaamil, tomo II. Edersa. Madrid, 1984.
- PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España*. Alianza. Madrid, 2000.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: *Los convenios entre Administraciones públicas*. Marcial Pons. Madrid, 1998.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho administrativo*, I. Ceura. Madrid, 1999.
- SARTORI, G.: *La sociedad multiétnica*. Taurus. Madrid, 2000.
- SCHULZE, H.: *Estado y nación en Europa*. Crítica. Barcelona, 1994.
- STAVENHAGEN, R.: «Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas» en *Repensando la ciudadanía* (con VV. AA.). Fundación Monte. Sevilla, 1998.
- TAYLOR, C.: *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- TODD, E.: *El destino de los inmigrantes*. Tusquets. Barcelona, 1994.

- TOLIVAR ALAS, L.: *Derecho administrativo y poder judicial*, pp. 19 y 20. Tecnos. Madrid, 1996,
- TOULMIN, S.: *Cosmópolis. El trasfondo de la modernidad*. Península. Barcelona, 2001.
- TUCHMANN, B. W.: *Un espejo lejano. El calamitoso siglo xiv*. Península-Atalaya. Barcelona, 2000.
- VV. AA.: *La ciudadanía europea*. Península. Barcelona, 2001.
- (Dirección Mercedes Moya Escudero), *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería*. Comares. Granada, 2001.
  - «Cambios en la población española a lo largo del siglo xx», monográfico de la revista *A Distancia*, 18 de junio, 2000.
  - *Guía jurídica de extranjería, asilo y ciudadanía de la Unión*, 4.ª edición. Comares. Granada, 2001.
  - *La nueva regulación de la inmigración en España*, AJA, E. (coord.): IDP. Tirant lo Blanch. Valencia, 2000.
- WIHTOL DE WENDEN, C.: *¿Hay que abrir las fronteras?* Bellaterra. Barcelona, 2000.

# **RESEÑA DE LIBROS Y REVISTAS**



---

ALONSO ZALDÍVAR, CARLOS

---

*Al contrario. sobre liderazgo, globalización e injerencia*

---

Editorial Espasa. Madrid, 2001

---

Rústica. 291 páginas

---

Biblioteca CESEDEN número 12.008.

---

En este ensayo, CARLOS ALONSO ZALDÍVAR plantea tres posturas con las que pretende derribar otros tantos tópicos que —por difundidos— han adquirido el carácter de verdad absoluta.

El primero de ellos es el de que Estados Unidos es el líder mundial y seguirá siéndolo. ALONSO defiende que por el contrario, aunque Estados Unidos sea el país más influyente del mundo, no es capaz de dirigir la denominada «comunidad internacional» y en el futuro

lo va a ser menos, porque hoy día, además de capacidad se necesita legitimidad y voluntad. La legitimidad norteamericana —dice ALONSO— sólo la encuentra en Occidente y la voluntad se ve limitada por la propia sociedad norteamericana.

El segundo de sus planteamientos, es que la globalización será capaz de generar capitalismo diversos, en contra de la creencia generalizada de que la globalización terminará imponiendo en el mundo el modelo de capitalismo americano. Para defender esta afirmación diferencia dos interpretaciones del término «globalización»: la que puede llevar a configuraciones comerciales y políticas diversas y cuya evolución está abierta y es desconocida; y la que sostiene que el final del proceso globalizador está determinado y que este fenómeno conduce a la creación de mercados libres y a la adopción en cada país del modelo de capitalismo desregulado típico de Estados Unidos. Distingue por tanto entre globalización y mercados globales abiertos, conceptos que es preciso manejar por separado para comprender en su justa medida el alcance de la globalización.

La tercera cuestión planteada por ALONSO es la de la injerencia por razones humanitarias. En contra de la creencia generalizada de que la promoción de los derechos humanos reclama la injerencia contra aquellos que los vulneran, el autor defiende que por el contrario, la injerencia desprestigia a los derechos humanos porque se aplica con doble rasero y puede llegar a ser percibida e incluso vivida por los injeridos como un intento de imponerles un modo de vida ajeno al suyo. Si la injerencia sirve para confundir el sentido de las vidas de los injeridos en lugar de ser una experiencia liberadora y fortalecedora sevirá para el descrédito de los derechos humanos.

Pero estas tres cuestiones que plantea ALONSO y que pudieran parecer inconexas, giran en torno a una misma idea que constituye la argumentación central del libro: las consecuencias que tendría para Europa la implantación del modelo socioeconómico norteamericano.

Se podrá estar de acuerdo en mayor o menor grado con las tesis defendidas por ALONSO, pero consideramos que la argumentación empleada es lo suficientemente ingeniosa como para recomendar la lectura de este libro.

CARLOS ALONSO ZALDIVAR es diplomático, ingeniero aeronáutico y economista. Como diplomático ha estado destinado en Washington y fue embajador en Corea. Actualmente está destinado en Israel. Es autor de *Variaciones sobre un mundo en cambio* y coautor de *Política española de paz y seguridad* (biblioteca CESEDEN número 9.236).

B.V.



---

HAEFS, GISBERT

---

*Aníbal*

---

Editorial Círculo de Lectores

---

Rústica. 761 páginas.

---

GISBERT HAEFS nos cuenta en forma de novela histórica la vida de los cartagineses desde una perspectiva distinta a las habituales que casi todos hemos tenido la oportunidad de leer o estudiar.

El estilo narrativo junto a la originalidad de describir la vida de Amilcar y sus hijos Aníbal y Asdrúbal, a través de Antígono, un banquero amigo de la familia, consigue un doble objetivo: que la lectura sea fácil y amena, y que la vida y costumbres de los cartagineses la veamos desde el punto de vista de aquellos que perdieron la guerra y no del habitual que en este caso suele ser el punto de vista de los romanos.

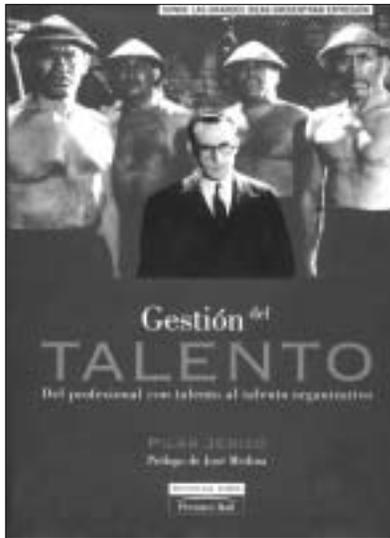
Además y junto al interés que despiertan los personajes históricos que nos narra, el autor nos introduce de forma magistral en la vida de una ciudad misteriosa y relumbrante y en palabras textuales que utiliza Carlos García Gual, que es quien introduce el libro, *Kart-Hadtha*, *Kardejón o Cartago*, son tres nombres para una ciudad fenicia fundada como *Ciudad Nueva* en la costa africana hacia el siglo VIII a. C., antes que Roma, emporio marítimo, patria de aventureros y comerciantes, y de grandes guerreros y centro neurálgico de un imperio y una civilización.

El autor además nos muestra con detalle las tácticas militares, las formas de gobierno, cómo pueden cambiar la Historia decisiones políticas que buscaban intereses particulares y que, pareciendo frívolas e irreales son, según nos cuenta, las que permitieron a los romanos doblegar a un pueblo que no es tan primitivo como aparece en muchos documentos históricos.

No se puede pasar por alto el papel de líder que le atribuye a Aníbal, su personalidad de auténtico caudillo y las trabas que se fue encontrando a lo largo de su vida para alcanzar uno de sus grandes anhelos: «vencer definitivamente a los romanos».

Creo que el autor ha hecho una recopilación de datos históricos que, a todo aquel que le guste la Historia y para aquellos que se recreen con la novela histórica, pueden adquirir una buena dosis de conocimientos con este libro al tiempo que obtienen otro punto de vista de un pueblo, que tuvo mucho que decir en la época que le tocó vivir.

C.M.F



---

JERICÓ, PILAR

---

*Gestión del talento*

---

Editorial Pearson Educación. Madrid, 2001

---

Rústica. 176 páginas

---

Biblioteca CESEDEN número 12.060.

---

El capital intelectual se ha convertido en el recurso más valioso y escaso de las organizaciones del siglo XXI, hasta el punto de que muchos autores consideran que nos encontramos en una nueva era: la era del talento.

El libro que nos ocupa tiene el valor de ser la primera obra en español sobre este tema. Su autora, PILAR JERICÓ, licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales, trata de aportar las claves para determinar el

talento que conviene a las organizaciones, desarrollarlo en los individuos que las componen y convertir el potencial individual en talento organizativo para que el conjunto funcione inteligentemente.

Así como el capital y la tecnología son factores necesarios para el funcionamiento de un compañía —afirma PILAR JERICÓ— el talento y la capacidad de innovar es lo que le permite sobrevivir en un mundo altamente competitivo. Para ello, las organizaciones tendrán que saber adaptarse a las transformaciones o, mejor aún, provocarlas. Aprovechar las incertidumbres y modificar las reglas del juego de la economía es lo que para la autora diferenciará a las organizaciones innovadoras y a los profesionales con talento.

En este libro se trata de demostrar que el talento es hoy por hoy el principal factor de producción, no sólo por ser escaso, sino por ser el único que puede garantizar el éxito empresarial. La mano de obra ha pasado por tanto a ocupar un lugar secundario en las economías occidentales, en las que el capital es más accesible que nunca, por lo que la clave de todas las oportunidades no reside en la superioridad financiera sino en la capacidad de innovar mediante el talento de los profesionales.

Pero para la autora, no se trata de captar y retener en la organización a un conjunto de personas con talento, sino de que el grupo sea capaz de funcionar inteligentemente, buscando el efecto multiplicador de un buen liderazgo, de la motivación y del compromiso. Esto es lo que denomina «gestión del talento», que permite pasar del talento individual al organizativo.

A pesar de la excelente encuadernación y presentación general del libro, la revisión de la edición ha pasado por alto algunos errores gramaticales y ortográficos. En cualquier caso el ensayo es sumamente interesante y merece la pena dedicarse a su lectura.

B.V.



---

SARTORI, GIOVANNI

---

*La sociedad multiétnica (pluralismo, multiculturalismo y extranjeros)*

---

Editorial Taurus. Madrid, 2001

---

Rústica. 139 páginas

---

Biblioteca CESEDEN número 12.004.

---

SARTORI nos introduce con su libro en un debate político-filosófico que, como demuestra, ha alcanzado un amplio desarrollo en Italia. Esta literatura ha surgido ante la realidad del fenómeno de la inmigración creciente que viven los países europeos, muy especialmente los del Mediterráneo Occidental. La madurez del debate italiano no tiene equivalente entre los intelectuales y sociólogos españoles, por lo que este libro resulta de gran interés para el análisis

de nuestra propia sociedad.

Ahora bien, el debate no está exento de polémica y provocación. Éste es el camino por el que nos conduce el autor a lo largo de esta obra. No se trata de un libro que deje indiferente al lector, sino que obliga a tomar posiciones. GIOVANNI SARTORI no se deja arrastrar por lo que parecen los cauces más frecuentes del pensamiento actual; por el contrario se enfrenta a la tendencia que invita a la integración y al multiculturalismo, tan en boga en nuestras sociedades. Define conceptos, descifra claves de comportamiento y ataca con fuerza lo que él considera una «miopía social» que encierra su contradicción entre aquellos mismos que la defienden.

Todo ello está explicado con un lenguaje abstracto, fruto de su alto nivel conceptual. Podemos decir que es una lectura filosófica aplicada a los problemas sociales de nuestra realidad cotidiana. Por este motivo no es un estudio para una lectura ligera y de fácil comprensión, lo que no disminuye un ápice su interés. Probablemente se requiera una segunda lectura en muchas ocasiones, si no se parte con suma claridad de los principios que SARTORI desea exponer en su análisis. Antes de entrar en ellos, advertimos al lector que no espere encontrar al final una solución sobre lo que se supone contrario a la convivencia social. El autor no ofrece fórmulas mágicas, se limita a rechazar lo que no debe ser aceptado y deja a cada cual que deduzca por sí mismo «la moraleja» de su pensamiento.

En la primera parte del libro define los conceptos más destacados de su teoría, los cuales trata de aplicar en la segunda parte aterrizando directamente sobre el caso concreto de la sociedad multiétnica y sus consecuencias. La clave de la lectura está en entender lo que él define como «pluralismo», perfectamente compatible con el «interculturalismo» y contrario al «multiculturalismo». Su pensamiento gira en torno a esta idea, que a primera vista puede parecernos un auténtico galimatías, y que el propio autor atribuye a que el uso contemporáneo de estos términos los ha vaciado de su contenido real, incluso los ha tergiversado.

Su análisis parte de lo que es una «sociedad abierta» frente a lo que no lo es. Critica a quienes consideran la sociedad abierta como una sociedad sin fronteras, en vez de entenderla como una sociedad libre tal como la concibe el más puro liberalismo. Aquí es

donde SARTORI enlaza con el concepto de «pluralismo», término que considera completamente empobrecido y confundido por el uso inadecuado de la palabra. Advierte categóricamente del error que es interpretarlo como «ser plurales», lo que precisamente limita y anquilosa el término. Para él es evidente la necesidad de reconstruir el contenido real de este concepto, por cierto de gran complejidad.

El autor afirma que «el pluralismo está obligado a respetar la multiplicidad cultural con la que se encuentra, pero no está obligado a fabricarla». Esto es lo que distingue el «pluralismo» del «multiculturalismo», el cual separa, es agresivo e intolerante. Crea las diferencias y luego las maneja. Continúa diciendo que «el intento primero del pluralismo es asegurar la paz intercultural». Al margen de otros análisis que pueda hacer del concepto, éste es el núcleo por el que transcurre su argumentación. Para hacer una clara distinción entre estos dos conceptos matiza cómo son las asociaciones en las sociedades pluralistas frente a las multiétnicas y asegura que en las primeras son voluntarias y abiertas, no responden a grupos étnicos tradicionales ni están impuestas, puesto que ello es precisamente lo que niega el «pluralismo».

También aborda sin complejos lo que es racismo y lo que no lo es. Parte de una sociedad europea no racista, lo cual no es contrario a que las culturas «no laicas», culturas teocráticas como la islámica y africana, inciten a una reacción social. A raíz de este principio se desarrolla uno de los debates más interesantes de su pensamiento. No limita su planteamiento a un nivel teórico, sino que en distintos capítulos vuelve a retomar el tema basándose en la realidad del movimiento migratorio e incluso analiza las respuestas, a su juicio equivocadas, que se están dando poniendo en peligro la sociedad pluralista al imponerse la multiétnica, que define como regresiva.

Aunque SARTORI es consciente de las reacciones que despierta, no tiene inconveniente en afirmar nitidamente que no todas las culturas tienen «igual valor». Ni tampoco se amedrenta al considerar y explicar que el inmigrante es un «extraño» en la sociedad de acogida y como tal habrá que tratarlo. Es un *alien*, un *straniero* por motivos distintos según los casos. Establece cuatro categorías o razones: lingüística, costumbres, religión y etnia. Las dos últimas son «extrañezas radicales», insuperables, por lo que los sectores de inmigrantes definidos por ellas insistirán en permanecer como «extraños» dentro de la comunidad, serán siempre «contraciudadanos» sin voluntad de integrarse. Así construye su crítica a quienes consideran que la política de inmigración debe fundamentarse en la concesión de la «ciudadanía» a cualquier inmigrante sin hacer distinción de grupos. Para él quienes se sienten «más liberales» con estas medidas son precisamente quienes están minando las bases de la sociedad abierta y liberal, y la conducen hacia una convivencia imposible. El autor apuesta claramente por el interculturalismo, rebatiendo con ello los principios de los multiculturalistas. No considera que la diversidad tenga que multiplicarse eternamente, y mucho menos, que un mundo en creciente diversificación sea mejor.

Aprovecha toda esta argumentación para desmontar el mito americano del *Melting Pot* en retroceso e inaplicable a la situación europea; se pregunta si puede la sociedad pluralista aceptar su quiebra; plantea la pobreza del Tercer Mundo como una constante para la que no tiene respuesta apropiada la sociedad multiculturalista, etc.

Si autores como Huntington habían pronosticado «un choque de civilizaciones» en las líneas de fractura, este libro presenta un repertorio de cuestiones que remueven sin duda la conciencia del lector al tocar un tema similar pero mucho más de cerca, en el corazón de nuestra sociedad.

La biblioteca del CESEDEN dispone de otros trabajos de SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos* (número 6.255), *Teoría de la democracia* (número 9.223) y *Homo Videns. La sociedad teledirigida* (número 11.626).

B.V.

**HEMOS LEÍDO**



### «COLIDERAZGO: LA NUEVA CONSTALACIÓN DEL PODER»

*Autores:* WARREN BENNIS  
y DAVID A. HEENAN.

*Revista:* *Harvard Deusto*

*Business Review* número 104, septiem-  
bre-octubre 2001.

Parece claro que «la era de la informa-  
ción» ha realizado el valor de las personas  
que componen las organizaciones, en  
particular lo que se ha venido en llamar el  
capital intelectual, pero el ritmo marcado  
por la revolución posindustrial hace que  
ya no se pueda trabajar de forma indivi-  
dual sino en equipo, y que se requieran  
personas capaces de modificar su entor-  
no para adaptarse al cambio. En lo que  
respecta al modelo de liderazgo, casi  
todos los autores coinciden en que el  
directivo autoritario está dejando paso a  
un líder comprometido, entrenador y ges-  
tor del equipo, que sabe escuchar, inspi-  
ra confianza y comparte la potestad de  
decisión y la responsabilidad.

Para los autores de este artículo, en este  
entorno organizativo, el poder no reside  
en una sola persona o en un departamen-  
to, sino que tanto «responsabilidad» como  
«poder» son compartidos por varios «colí-  
deres» que disipan las figuras del líder  
carismático y del liderazgo vertical. Y es  
aquí donde entra en juego la verdadera  
gestión del talento... como nos dicen  
BENNIS y HEENAN, lo que diferencia a una  
gran organización de otra mediocre es la  
habilidad para contratar a unos «colíde-  
res» tan buenos o mejores que los líderes.

Liderazgo horizontal, talento organizativo,  
co liderazgo, responsabilidad compartida...  
éstos son los grandes temas de debate en  
torno a la gestión del cambio.

BENNIS es autor de más de 25 libros sobre  
organización, entre ellos podemos citar  
*On becoming a leader*, *Leaders: strategies  
for taking charge* y *Visionary leadership*.  
HEENAN es autor de *Co-leaders: The  
Power of Great Partnerships*, junto con  
BENNIS.

B.V.



### UN CÍRCULO MÁGICO

*Autor:* FRANCISCO CORTÉS  
URÍA.

*Revista:* *Cuadernos de  
Pensamiento Naval*.

número 1, octubre 2001.

Al acierto de la Armada de asignar a la  
nueva Escuela de Guerra Naval la tarea  
de impulsar el pensamiento naval y desa-  
rrollar actividades con él relacionadas,  
hay que sumar el de la propia Escuela  
que acaba de publicar el primer número  
de los *Cuadernos de Pensa-miento Naval*.

En este primer número hemos encontrado  
un interesante y original trabajo de quien  
fuera durante dos años profesor en este  
Centro, el capitán de fragata CORTÉS URÍA,  
gran conocedor de la orgánica, que ya  
nos obsequió con su artículo «Diálogo en  
Castellana 61», publicado en el *Boletín de  
Información* del CESEDEN número 268.

CORTÉS recomienda acometer los proble-  
mas orgánicos describiendo círculos que  
nos permitan mantener a la vista las eta-  
pas superadas. Así, nos dibuja el círculo  
de la estrategia organizativa que determi-  
na la forma de alcanzar los objetivos de la  
organización, el de la doctrina como ele-  
mento fundamental de coordinación y el  
de la cultura organizativa o manera de  
entender la pertenencia a la organización  
y el trabajo que en ella se realiza. Nos

advierte del peligro de entrar en círculos viciosos como consecuencia del fallo humano. Sólo mediante la generación de ideas y la habilidad de la organización para articularlas —dice— el círculo se convierte en mágico.

La reflexión del autor bien puede extrapolarse a otros ámbitos institucionales dis-

tintos de los que él plantea: generación de doctrina y adoctrinamiento, procedimientos normalizados, lenguaje común, valores compartidos, etc., son aspectos que fácilmente pasan a un segundo plano e incluso caen en el olvido.

B.V.

# ACTIVIDADES DEL CENTRO

## CELEBRACIÓN DE LAS VII JORNADAS DE HISTORIA MILITAR



Durante los días 26, 27, 28 y 29 del pasado mes de septiembre y dentro de la función asignada a la Comisión Española de Historia Militar (CEHISMI), tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la celebración de las *VII Jornadas de Historia Militar* bajo el tema general «De la paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España contemporánea», los actos de apertura y clausura fueron presididos por el excelentísimo señor almirante general jefe del Estado Mayor de la Defensa.

Al desarrollo de las citadas *Jornadas*, las cuales se pueden catalogar de haber conseguido un rotundo éxito, asistieron numerosas autoridades y público en general.

## DESARROLLO DE LAS XII JORNADAS CESEDEN-UCM



Dentro del plan de actividades del año 2001 y encuadrado en el Convenio de Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y al objeto de potenciar la colaboración entre el sector universitario y el militar en beneficio de la Defensa Nacional, durante los días 13, 14 y 15 de diciembre pasado, tuvieron lugar en el parador nacional de Segovia las *Jornadas de Estudio* sobre el tema «Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) en la seguridad y la defensa».

La dirección de las *Jornadas* correspondió de forma conjunta al Rector Magnífico de la UCM y al TG DICESEDEN.

## CLAUSURA DE LOS SEMINARIOS DE INVESTIGACIÓN 2001



El pasado día 18 de diciembre, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura de los *Seminarios de Investigación de 2001*, los cuales han abordado temas como: «La consolidación de la Unión Europea, tras la cumbre de Niza», «Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español», «Revisión y actualización de la Defensa Nacional» y «Capacidad e influencia rusa en el contexto mundial».

La citada clausura fue presidida por el excelentísimo señor TG DICESEDEN, don Domingo Marcos Miralles y durante el desarrollo del acto los presidentes de cada uno de los grupos de trabajo efectuaron una exposición de los mismos.

# ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS)

## Actividades realizadas durante los meses de noviembre y diciembre

### *III Curso de Capacitación para el Desempeño de los Cometidos de GB/C.*

#### FASE ESPECÍFICA

Se continúa con las actividades programadas, abarcando materias específicas de cada Ejército, Guardia Civil y Cuerpos Comunes.

Durante esta fase se realizaron las siguientes visitas de información y reconocimiento:

- El día 6 de noviembre los concurrentes del Ejército del Aire realizaron visita al Centro de Inteligencia Aérea (Torrejón).
- El día 7 de noviembre los concurrentes del Ejército de Tierra (Ingenieros Politécnicos) realizan visita al Polígono de la «Marañosa», y el día 14 al Laboratorio de Ingenieros de la Dirección General de Infraestructura.
- El día 20 de noviembre los concurrentes del Ejército del Aire realizaron visita a la Maestranza Aérea (Cuatro Vientos).

El día 5 de noviembre concurrentes de la Armada desarrollaron el Seminario «Fuerzas Navales Multinacionales».

El día 30 noviembre finalizó el Curso con el acto de clausura y entrega de diplomas, celebrado en el aula magna del Centro y presidido por el jefe de Estado Mayor de la Defensa.

Del 12 al 16 de noviembre en el Centro de Guerra Aérea del Ejército del Aire, y dentro de la Cátedra «Alfredo Kindelán», los concurrentes del Ejército del Aire desarrollaron las conferencias, exposición de monografías, etc., de acuerdo con el programa previsto.

### *III Curso de Estado Mayor*

El Curso se desarrolla de acuerdo con el programa previsto:

- El día 6 de noviembre los concurrentes realizan visita a los mandos operativos (Defensa, Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire).
- El día 30 de noviembre se desarrolla el Seminario sobre «Seguridad y Defensa en Europa».

# ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (EALEDE)

## Actividades realizadas durante los meses de noviembre y diciembre

### *XI Curso Monográfico*

Entre los días 11 y 18 de noviembre se desarrollo el viaje de estudios al Perú. Como conclusión de los grupos de trabajo se elaboró un documento sobre: «Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar». El día 28 de noviembre fue clausurado el Curso siendo presidido el acto por el ministro de Defensa excelentísimo señor don Federico Trillo-Figueroa y Martínez-Conde.

### *V Curso de Alta Gestión de Recursos Humanos*

- El día 7 de noviembre, visita al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria.
- El día 14 de noviembre, visita al Departamento de Recursos Humanos de El Corte Inglés.
- El día 21 de noviembre, visita a la factoría de EADS-CASA en Getafe (Madrid).
- La última lección del Curso fue impartida el día 30 de noviembre por el excelentísimo señor almirante don Joaquín Pita da Veiga y Jaúdenes, director general de Personal del Ministerio de Defensa.

### *Universidades*

#### *Universidad de Salamanca*

Los días 27, 28 y 29 de noviembre, dentro de las actividades de la Cátedra «Almirante Martín Granizo» se celebró el Curso extraordinario «Medio Ambiente y Fuerzas Armadas» de dos créditos de libre configuración, en el que participaron profesores de la Universidad y oficiales generales y superiores de las Fuerzas Armadas especialistas en el tema del Curso. La sesión de clausura estuvo copresidida por el vicerrector de Asuntos Internacionales de la Universidad y el general excelentísimo señor don Edilberto Calabria del Mazo, jefe de la EALEDE. Por otra parte, asistieron al Curso los coroneles de la EALEDE don Francisco Javier Martín García y don José Manuel Amor Huidobro.

Se imparte dentro de la misma Cátedra la asignatura correspondiente al primer semestre «Defensa Nacional y Organización Militar». Asimismo los Seminarios Jurídico- Financiero y Sociológico continúan sus respectivos trabajos.

## *IX Máster de Seguridad y Defensa*

El día 26 de noviembre tuvo lugar el acto de inauguración del IX Máster de Seguridad y Defensa, desarrollado en el marco del convenio del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) con la Universidad Complutense de Madrid (UCM). El acto fue presidido e inaugurado por el excelentísimo señor TG DICESEDEN, don Domingo Marcos Miralles.

---

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.