BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 247

COLABORACIONES:

- EL CONTROL DEL ESPACIO AÉREO EN SITUACIONES DE PAZ, CRISIS Y GUERRA
  José Javier Muñoz Castresana
  TCol del Ejército del Aire (CG.ES.)
- PROBLEMÁTICA DE LAS OPERACIONES DE PAZ
  Julián Peñas Mora
  Colaborador del IEEE.
- HACIA UNA CULTURA DE DEFENSA
  Francisco Laguna Sanquirico
  GB de Infantería

TRADUCCIONES:

- UNA NUEVA DEFENSA
  De la revista *Defense Nationale*, julio de 1996
- IFOR, A MITAD DEL MANDATO
  De la revista *Rusi Journal*, volumen 1, número 1, agosto de 1996.

año 1996

MINISTERIO DE DEFENSA

CLASIFICACION

I. DOCTRINA Y ORGANIZACION.
II. PERSONAL, RECLUTAMIENTO Y MOVILIZACION.
III. INSTRUCCION Y ENSEÑANZA.
IV. ESTRATEGIA.
V. OPERACIONES.
VI. LOGISTICA.
VII. ARMAMENTO, MATERIAL E INFRAESTRUCTURA.
VIII. POLITICA, ECONOMIA Y SOCIOLOGIA.
IX. CIENCIA Y TECNICA.
X. VARIOS.
XI. ACTIVIDADES DEL CENTRO.
XII. BIBLIOGRAFIA.

CATALOGACIÓN DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Boletín de información / Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. — Nº. 1 (nov.-dic. 1965). — [Madrid]: Departamento de Información del CESEDEN, 1965- . — v. ; 28 cm

Mensual. Irregular a partir del n. 215 (1989). — A partir de 1989 publicado por el Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.

D.L. M. 4350-1987. — ISSN 0213-6864

Edita: **MINISTERIO DE DEFENSA**

Secretaría General Técnica

NIPO: 076-96-008-9
ISSN: 0213-6864
Depósito Legal: M-4350-1987
IMPRIME: Imprenta del Ministerio de Defensa

BOLETÍN DE INFORMACIÓN

SUMARIO

Colaboraciones:

V. OPERACIONES
— El control del espacio aéreo en situaciones de paz, crisis y guerra 9
— Problemática de las operaciones de paz 33

VIII. POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA
— Hacia una cultura de defensa 73

Traducciones:

VIII. POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA
— Una nueva defensa 85

X. VARIOS
— IFOR, a mitad del mandato 109

XI. ACTIVIDADES DEL CENTRO
— Acto de clausura del XXXII Ciclo Académico 121
— Visita a España del Royal College of Defence Studies de Gran Bretaña 130
— Escuela de Altos Estudios Militares (ALEMI) 131
— Escuela de Estados Mayores Conjuntos (EMACON) 132
— Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE) 133

XII. BIBLIOGRAFÍA

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

COLABORACIONES

OPERACIONES

V

EL CONTROL DEL ESPACIO AÉREO EN SITUACIONES DE PAZ, CRISIS Y GUERRA

«Al general don Manuel de la Chica Olmedo, maestro de aviadores y referencia obligada al hablar de espacio aéreo.»

«El comandante en jefe definió la campaña total, y nosotros acometimos la parte aérea de esa campaña, tal cosa como la consecución del control del aire. Eso fue lo primero y lo principal, porque en ese caso uno puede hacer todas las demás cosas.» (1)

José Javier Muñoz Castresana
TCol del Ejército del Aire (CG.ES.).

Introducción

En los conflictos armados en los que ha intervenido la Aviación, se han visto numerosos ejemplos de medios aéreos abatidos por la defensa propia, aérea o antiaérea. Ello supone, no sólo la pérdida de valiosos sistemas de armas sino, lo que es más importante, la pérdida de compatriotas especialmente útiles en la defensa del país. Estos casos producen una tremenda desmoralización y una gran desconfianza en las capacidades propias. El riesgo de pérdida de medios y de vidas disminuye si se establecen unas importantes restricciones de fuego. Pero ello ineludiblemente implica que aumente la posibilidad de que aeronaves enemigas puedan traspasar las líneas que, de una u otra forma, delimitan las zonas en las que no deberían poder operar.

Los medios aéreos, tripulados o no, durante el desarrollo de sus misiones, se encuentran bajo el riesgo de ser alcanzados tanto por las fuerzas de la defensa aérea propia, como por el fuego de superficie, intencionado o casual. Por ello, los sistemas terrestres y navales capaces de utilizar el espacio aéreo deben ser considerados en el proceso de planeamiento del control del espacio aéreo en tiempo de guerra.

Todos los usuarios del espacio aéreo deben ser conscientes de los problemas y de las medidas que se deben tomar para minimizar los riesgos de los medios aéreos propios y al mismo tiempo maximizar la libertad de acción.

(1) Lt. Gen. Charles A. Horner, comandante del USCENTAF (US Central Air Forces), durante la guerra del Golfo. Según entrevista realizada en el Cuartel General del USCENTAF, en Riad, Arabia Saudí, en marzo de 1991. *Air Force Magazine*, junio 1991.

Por todo ello es esencial que cada país tenga preparado, no sólo un plan para el control del espacio aéreo en tiempo de paz, sino también uno para situaciones de crisis y guerra, debidamente coordinado con el de defensa aérea propio y con los similares de la Alianza Atlántica, en el caso de países de esta Organización.

Este plan, debe ser activado con frecuencia, en tiempo de paz, para la realización de ejercicios que permitan que aquellas personas con responsabilidades derivadas de lo contenido en él, puedan conocerlo, practicarlo y mejorarlo.

Consideraciones iniciales sobre legislación aeronáutica

Hasta la invención de las aeronaves, el espacio aéreo no fue objeto de verdadero interés por parte de nuestros antepasados. Este hecho, podemos decir, que tuvo lugar el 17 de diciembre de 1903 en Kitty Hawk, Carolina del Norte, cuando los hermanos Wright consiguieron que un primitivo aparato se desplazara unos metros por el aire, despertó la conciencia de estadistas, militares y legisladores, que con el tiempo comprendieron que se podía ir mucho más allá de lo que se había conseguido hasta entonces con los aerostatos.

Fue precisamente en ese mismo año, cuando en un diario de aquel entonces, podía leerse una crónica titulada «Espacio aéreo» en la que se decía:

> «Los adelantos de la navegación aérea y su aplicación a la guerra están suscitando entre los militares discusiones interesantes. La más curiosa y nueva es la de si se puede aplicar al espacio aéreo un término, como sucede en las costas con las aguas jurisdiccionales y cuál ha de ser el límite.»

Pasados los primeros años, en los que el más mínimo avance suponía un paso de gigante, y cuando los conceptos aeronáuticos iban comenzando a asentarse, los legisladores encontraron en la Aeronáutica un campo aún por explorar. Hoy podemos observar, a modo de ejemplo, cómo en una reunión del Instituto de Derecho Internacional celebrada en Madrid en el año 1911, se acordó que:

> «La circulación (aérea) internacional es libre, salvo el derecho del Estado subyacente para adoptar las medidas que requieran su propia seguridad, la de las personas y sus bienes.»

Y esto, que no pasa de ser un ejemplo, como decimos, representa la inquietud que existía en aquel entonces por regular todo lo relativo a la Aviación.

Pero hasta el año 1919 los aspectos legislativos eran un gran *mare mágnum* por el que navegaban los expertos de diferentes países. En ese año, el Convenio de París reglamentó por fin la navegación aérea internacional. Así, expresó en su artículo primero que:

> «Todo Estado tiene soberanía completa y exclusiva sobre el espacio atmosférico situado encima de su territorio.»

Ello dejaba meridianamente claro el problema de la soberanía. No obstante, paliaba el rigor de esta afirmación recogiendo en su artículo segundo que:

> «Todo Estado contratante se compromete a conceder en tiempo de paz a las aeronaves de los otros Estados contratantes la libertad de paso inofensivo por encima de su territorio.»

Este derecho de paso —inofensivo— fue el primero incorporado posteriormente en el Convenio de Chicago (2), como una de las llamadas «cinco libertades del aire», que aún hoy siguen teniendo plena vigencia.

Estas cinco libertades son:

1. Derecho de una aeronave de un Estado para sobrevolar cualquier espacio aéreo, previa autorización del Estado a sobrevolar.
2. Derecho a tomar tierra con fines no comerciales, por motivos técnicos.
3. Derecho a tomar pasaje, correo y carga en el propio territorio de matrícula de la aeronave y desembarcarlo en un tercer Estado.
4. Derecho a tomar pasaje, correo y carga en un tercer Estado y depositarlo en el propio territorio de matrícula de la aeronave.
5. Privilegio que tiene una compañía extranjera para embarcar pasaje, correo y carga en un segundo Estado y depositarlo en un tercero.

El documento sobre el que se fundamenta la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), es el Convenio de Chicago, que ha sido firmado y ratificado por la casi totalidad de los Estados del planeta. Dicho Convenio estableció que:

> «Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio.»

En el artículo segundo se definen los límites del espacio aéreo de soberanía:

> «A los fines del presente Convenio, se considera como territorio de un Estado las áreas terrestres y las aguas jurisdiccionales adyacentes a ellas que se encuentren bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de un Estado.»

Los espacios asignados por la OACI y el «control» de esos espacios

Pero es importante tomar en consideración otros espacios aéreos internacionales que no son de soberanía, y en los que los Estados han adquirido responsabilidades de algún tipo o tienen ciertos intereses en la superficie, fondo o subsuelo bajo ellos. Por ejemplo, se ha adquirido responsabilidad en los espacios aéreos asignados por la OACI, a propuesta de la Conferencia Regional de Navegación Aérea y fuera de los límites del mar territorial, en donde existe el compromiso de prestar servicio de búsqueda y salvamento, de asesoramiento de vuelo, de información de vuelo, o de control de tránsito aéreo a las aeronaves que se desplazan de acuerdo con las reglas contempladas en el DOC 4.444 de la OACI. Pero esa responsabilidad adquirida por los Estados, no significa que adquieran además derechos de soberanía sobre ese espacio.

También nos encontramos con zonas de interés estratégico o económico fuera del espacio aéreo de soberanía, pero en las que no se puede intervenir en tiempo de paz de modo alguno sobre las aeronaves de otros Estados, independientemente de su condición civil o militar.

(2) Ver capítulo II del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago).

Se debe, en consecuencia, garantizar el paso «inofensivo» de aeronaves de otros Estados y al mismo tiempo preservar la seguridad del territorio. Para ello, el espacio aéreo debe ser controlado, es decir, los Estados pueden y deben hacer uso del ejercicio de la soberanía en su espacio, en cualquier circunstancia y tiempo y, por supuesto, en cualquier situación, sea de paz, crisis o guerra, o cualquier otra que pueda definirse.

Es precisamente por ello, que habrá que tener sumo cuidado cuando nos referimos al control del espacio aéreo, con la interpretación de la palabra «control», ya que este término tiene un doble significado, según que se refiera al fin que se persigue, o se lo considere un medio para alcanzar ese fin. Es importante discriminar un concepto del otro.

El concepto de control del espacio aéreo

Si lo consideramos como el fin que se persigue, «control» es «la capacidad de influir directamente en el espacio aéreo y desde dicho espacio». En tiempo de paz, significa ejercer la soberanía nacional. En todo caso, ese control debe efectuarse en función de lo que determina la Ley, que a su vez está condicionada por la práctica, los acuerdos internacionales, los planes y los presupuestos. En situación de crisis o guerra, significa actuar sobre dicho espacio para impedir o restringir su uso al enemigo, pero además utilizarlo en provecho propio, para poder llevar a cabo todas aquellas acciones que convengan para el correcto desarrollo de las directivas superiores. Esta acepción del control es de carácter principalmente jurídico y no nos referiremos a ella en este trabajo, más que como cita.

Sin embargo, si consideramos el «control» como medio, tanto en paz como en crisis o guerra, éste consiste en «un conjunto de procedimientos aplicables a la organización y gestión del espacio aéreo» para minimizar los riesgos y permitir el uso eficiente de dicho espacio por todos los elementos implicados en operaciones militares. Su objetivo es aumentar la eficacia operativa y asegurar el uso del espacio aéreo e instalaciones terrestres por parte de las aeronaves implicadas directamente en la consecución de los objetivos de la Defensa Nacional, facilitando la máxima libertad de acción al conjunto de aeronaves amigas, así como a las fuerzas propias o aliadas. Genéricamente se le conoce como ATC *(Air Traffic Control).* Esta acepción del control es a la que se refiere principalmente este trabajo.

Un nuevo concepto, el «uso flexible del espacio aéreo»

Se trata de un concepto originado en Eurocontrol (Agencia Europea para la Seguridad del Tránsito Aéreo), que ha sido oficialmente implantado en casi toda Europa el 28 de marzo de este año 1996.

Significa que, en tiempo de paz, el espacio aéreo no debe ser compartimentado ni categorizado como civil o militar, sino que debe ser considerado como una entidad única en la que todos los usuarios tengan respuesta a sus necesidades. Este concepto no pretende dividir el espacio aéreo en zonas de utilización civil o militar, sino compatibilizar las actividades civiles y militares en las mismas áreas, limitando al máximo las reservas y restricciones de uso. En especial, es verdaderamente importante en aquellos países donde el tráfico aéreo está congestionado. El uso flexible del espacio aéreo requiere una adecuada

coordinación y utilización de nuevas técnicas, tanto en lo relativo a su estructuración como a la gestión del tránsito.

Dada la trascendencia que va a tener en el futuro inmediato parece conveniente que veamos aunque sea de forma esquemática en que consiste:

> «La estructuración del espacio aéreo tiene como objetivo optimizar la utilización de dicho espacio, evitando al máximo las restricciones espaciales y compatibilizando las necesidades de todos los usuarios. Los factores claves son dos: topología y permanencia. La topología pretende diseñar una estructura de rutas y áreas lo más adecuada posible a las necesidades del tránsito aéreo, mientras que la permanencia se refiere a la flexibilidad y estabilidad de esa estructura, que puede variar desde una rígida hasta otra creada de acuerdo con la demanda de cada momento. Tiene pues gran importancia que se haga una correcta gestión del tránsito aéreo.»

Gestión del Tránsito Aéreo (ATM) en tiempo de paz

Llegados a este punto estimamos conveniente la explicación de algunos otros conceptos, plenamente instaurados y empleados, pero no siempre bien entendidos, incluso en ambientes aeronáuticos.

Uno de ellos es el de la Gestión del Tránsito Aéreo (ATM) *Air Traffic Management* que tiene por objeto asegurar el uso eficiente y seguro del espacio aéreo, así como atender, tanto a los incrementos significativos de tránsito aéreo que se prevé ocurran en el ámbito temporal de su aplicación, como a la evolución de las necesidades de los usuarios del espacio aéreo.

Abarca tres áreas de actuación o funciones:

— La Gestión del Espacio Aéreo (ASM) *Air Space Management.*
— La Gestión del Flujo de Tránsito Aéreo (ATFM) *Air Traffic Flow Management.*
— Los Servicios de Tránsito Aéreo (ATS) *Air Traffic Service.*

ATM = ASM + ATFM + ATS

La ASM, tiene como objetivo evitar en lo posible cualquier segregación permanente de partes del espacio aéreo en beneficio de una categoría particular de usuarios. En los casos en los que sea necesaria una segregación temporal de espacio aéreo, la ASM tiene también por objeto la coordinación del uso de los espacios aéreos temporalmente reservados por cualquier tipo de restricción, tanto en tiempo, como en espacio (3).

La ATFM, tiene como objetivo apoyar a los de ATS, asegurando en flujo óptimo de las aeronaves a través de determinadas áreas, cuando la demanda exceda, o se prevea que pueda exceder de la capacidad disponible de dichos ATS (4).

Los ATS, realizan el control del tránsito ATC, pero no efectúan el control del espacio aéreo, entendido como fin, porque el ATC tiene como finalidad principal velar por la seguridad,

(3) Ver IG-10-17 del Ejército del Aire.
(4) Ver IG-10-17 del Ejército del Aire.

ordenación y fluidez de la circulación aérea, pero nunca por la de ejercer el control de soberanía. Estos dos conceptos son a veces estrepitosamente confundidos por los profesionales. Además de realizar el control del tránsito aéreo, proporcionan también servicio de información de vuelo y de alerta (5).

Para llevar a cabo el ATC encomendado al ATS, este servicio necesita conocer cuanto acontece en dicho espacio. Por lo tanto, los ATS de cualquier Estado constituyen una magnífica herramienta que ayuda al ejercicio del control de soberanía.

En este sentido cabe decir que el control del espacio aéreo, en lo que a soberanía se refiere, es un problema estatal que cada país confía, mediante la promulgación de la legislación adecuada, a alguna organización también estatal, normalmente el Ministerio de Defensa o directamente a la Fuerza Aérea, única entidad que cuenta con los medios apropiados para llevar a cabo el ejercicio del control. Ello es lógico porque las características y aptitudes técnicas de las armas, equipos y aeronaves que emplea la Fuerza Aérea son los idóneos para esa actividad de control. Dicho de otro modo, la capacitan para vigilar, fiscalizar e intervenir en el espacio aéreo con prácticamente los mismos medios que emplea en la defensa aérea. Tanto es así que la misión fundamental de la Fuerza Aérea en muchos Estados es la de ejercer el control del espacio aéreo independientemente de que se trate de tráfico civil o militar, además de estar preparada para llevar a cabo la defensa aérea.

La defensa aérea

Es comprensible de todo punto que este control sea, en estos países, encomendado a la Fuerza Aérea, porque se debe ejercer en tiempo de paz, crisis o guerra sin solución de continuidad. En la guerra, se efectuará mediante acciones ofensivas o defensivas, y esa solución no hace recomendable cambiar de organización o de responsables una vez iniciada una crisis, entre otros motivos, porque en las guerras modernas no hay demasiado tiempo para absorber modificaciones. En muchos Estados no se establece distinción entre el control del espacio aéreo y la defensa aérea.

La defensa aérea, activada en tiempo de paz, está justificada cuando se teme una agresión sorpresiva proveniente desde el aire, pero cuando esa situación no existe, realmente es muy difícil convencer a un gobierno, y aún más difícil, a la población, de efectuar gastos aparentemente sin provecho. El problema surge cuando las relaciones internacionales entran en una situación de crisis, que obliga a activar la defensa aérea. Pero, lamentablemente, no se puede poner en estado de alerta lo que no se posee, o lo que no se está preparado para utilizar por falta de entrenamiento. En los países de la OTAN, en tiempos del Pacto de Varsovia, era tan evidente la probabilidad de una agresión aérea por sorpresa en tiempo de paz, que hubo que mantener permanentemente activada la defensa aérea. Se enfatizó esta situación de tal manera que el control del espacio aéreo quedó sumido en ella.

Esta circunstancia generó la paradoja de que determinados miembros de la Alianza que habían establecido una defensa aérea común, aparentemente se encontraron sin una estructura específica para el control de su espacio aéreo de soberanía controlada exclusi-

(5) Ver IG-10-17 del Ejército del Aire.

vamente por sus autoridades nacionales, ya que utilizaban los medios del Sistema Terrestre para la Defensa Aérea ADGE *(Air Defense Ground Environment).*

Pero lo cierto es que sin considerar los posibles actos hostiles, todas las naciones tienen un espacio aéreo que controlar en tiempo de paz, crisis o guerra, y la defensa aérea no es más que una actividad que se desprende de ese control del espacio aéreo, y esto es así en todos los países, desarrollados o no.

Es precisamente por eso por lo que venimos hablando de control del espacio aéreo en lugar de defensa aérea. Y consecuencia de esta distinción es el título de este trabajo que algunos habrían entendido mejor si se hubiese denominado «La defensa aérea en situaciones de paz, crisis y guerra».

Si siempre hablásemos en estos términos, efectivamente, se nos entendería mejor, y sobre todo fuera del ámbito castrense lo que en determinados casos supondría que habría mayores posibilidades de obtener los recursos y el entrenamiento necesarios para poder organizar una defensa aérea en condiciones de operar. (Y ahora sí queremos decir defensa aérea).

Organismos relacionados con el control del espacio aéreo en España

Existen en nuestro país diversos organismos que influyen en el control del espacio aéreo o actúan sobre el mismo. Pertenecen a la Administración del Estado, excepto en algunos casos concretos.

A través del Ministerio de Asuntos Exteriores, se logran los acuerdos internacionales bilaterales para sobrevuelos y escalas de aeronaves de los diferentes Estados. El Ministerio de Asuntos Exteriores debe tener en cuenta no sólo las autorizaciones de sobrevuelo emitidas para las aeronaves comerciales que se desplazan por las aerovías españolas sino también las de los vuelos de aeronaves estatales de otros países, a los cuales no les asiste derecho para utilizar el territorio nacional o simplemente a sobrevolarlo, sin autorización o acuerdo del Gobierno. El artículo tercero *b)* del Convenio de Chicago establece que dicho Convenio se aplica solamente a las aeronaves civiles y no a las estatales, considerándose de esta categoría a las empleadas por servicios militares, aduanas o policía. Concretamente, el artículo tercero *d)* establece que:

> «Ninguna aeronave estatal de un Estado contratante podrá volar sobre territorio de otro Estado o aterrizar en el mismo sin haber obtenido autorización para ello.»

La OACI autoriza únicamente, previo acuerdo de los países signatarios, el sobrevuelo de los aviones civiles que no cumplan servicios internacionales regulares o que aterricen con fines no comerciales, y deja otras autorizaciones al arbitrio de los acuerdos bilaterales que se alcancen entre Estados y ello según normas aceptadas por ambas partes.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, normalmente, no formaliza por sí, acuerdos internacionales relacionados con la navegación aérea sin pedir el parecer de otros organismos involucrados. En España existe la Comisión Interministerial de Política Aérea Internacional, que reúne a representantes de diversos Ministerios y en la que, como vocales, figuran miembros del Ministerio de Defensa (Ejército del Aire).

Otro organismo implicado es el Ministerio del Interior, un usuario estatal importante porque está dotado con un elevado número de medios aéreos al tener que dar apoyo a tareas muy diversas como la seguridad policial, la observación del tráfico en las carreteras y la vigilancia de montes, caminos y mar territorial.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda es el organismo responsable de fijar las tasas de sobrevuelo, aterrizaje y estacionamiento, pero delega su administración en otros organismos aeronáuticos civiles. Ente Público Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (AENA).

El Ministerio, sobre el que recae la responsabilidad de proporcionar el ATC al transporte aéreo comercial y a la aviación general y deportiva es el Ministerio de Fomento, que tiene muy importantes funciones que interesan de alguna manera a todos los usuarios del espacio aéreo.

El ATC de la circulación aérea operativa y el de la defensa aérea es responsabilidad del Ministerio de Defensa.

Finalmente, nos encontramos con varios organismos directamente vinculados con el ejercicio del control como son el sistema de defensa aérea (militar) y el ATS (civil, con participación militar), que están obligados a mantener a nivel operativo, adecuadas relaciones de coordinación para garantizar el control efectivo del espacio y el empleo óptimo de los medios aéreos durante el cumplimiento de sus misiones. Tan estrecha tiene que ser esa coordinación, que en algunos países el control del espacio aéreo y la defensa aérea se han fundido en un organismo único, y en los ATS, hay destacamentos militares de enlace —Servicio de Información de Movimientos Aéreos— que tienen como tarea informar sobre los planes de vuelo de las aeronaves que salen o llegan al territorio de soberanía, para facilitar el ejercicio del control.

Los planes de control del espacio aéreo, transición controlada a crisis y guerra

A los dos conceptos explicados del «control», (ejercicio de la soberanía y procedimientos para la gestión del espacio aéreo), podríamos añadir ahora el logrado mediante la superioridad aérea en un espacio determinado, durante un conflicto armado. Este tercer concepto se refiere a la libre actuación del que ejerce el control, y a la negación del uso de ese espacio aéreo por aquél que no se desea que lo utilice.

Con lo explicado hasta aquí, podemos decir que durante la paz, el control del espacio aéreo se materializa en su vigilancia, en el conocimiento de la situación aérea, y en la intervención sobre la circulación de aeronaves. Cuando es necesario, incluso hay que realizarlo mediante acciones de «policía del aire», sea para ejercer la soberanía nacional (cumplimiento de las leyes nacionales y acuerdos internacionales firmados por el Estado) o sea para proporcionar seguridad al territorio, sus habitantes y los bienes, y desde luego, a los tránsitos aéreos autorizados.

Un concepto relativamente nuevo en OTAN es el de «policía del aire» que significa «el uso de aviones interceptadores en tiempo de paz, con el propósito de preservar la integridad de un espacio aéreo». Esta denominación se ha acuñado con la intención de no confundir

un procedimiento de defensa aérea, con una tarea de control del espacio aéreo. La defensa aérea es:

> «El conjunto de todas las medidas diseñadas para anular o reducir la efectividad de las acciones aéreas hostiles» (6).

Un acto es considerado hostil cuando se produce una agresión contra el territorio, fuerzas, buques, aviones y otros bienes nacionales, tanto si se trata de una agresión física como si se trata de acciones contra el espectro electromagnético.

En todo caso hay que tener en cuenta que los conflictos entre Estados son permanentes. Los Estados realmente no tienen amigos ni enemigos, tienen intereses. Precisamente por eso los conflictos entre ellos afectan a casi todos los campos de la actividad humana produciéndose una confrontación de voluntades en la que, a través de diversas formas de acción, se quieren imponer unos criterios o intereses sobre otros.

En ocasiones esa confrontación adopta la forma de guerra, es decir, de acciones militares encaminadas a imponer la voluntad propia mediante el empleo masivo y organizado de las armas.

Sin embargo, las guerras modernas, o incluso la disuasión para evitarlas, no dependen sólo de los medios y acciones militares, sino que tanto en su preparación como en su desarrollo, desempeñan papeles decisivos otros factores tales como los políticos, los económicos, los psicológicos, los morales, los ideológicos, etc. La guerra es un fenómeno social y la influencia de los factores citados unidos a las posibilidades de destrucción de las armas modernas en el ambiente terrestre, naval o aéreo han hecho que la guerra requiera el empleo del poder y del potencial aéreo, entendiendo por potencial aéreo la capacidad de una nación para crear, mantener y reforzar a lo largo del tiempo el poder aéreo, y por poder aéreo el conjunto activo, debidamente encuadrado bajo una autoridad, dotado de medios para destruir los elementos del poder y potencial militar del adversario.

Resumiendo, los conflictos son permanentes ya que siempre hay intereses opuestos, y sus escenarios son todos los ámbitos en los que se desarrollan las relaciones humanas y entre los países.

Llegados a este punto, se ve necesario que los Estados establezcan normas, acuerdos o planes para ejercer el control del espacio aéreo de soberanía, y doten a los responsables de su ejecución con el instrumento preciso para llevar a cabo ese control. Máxime cuando, como hemos visto, se debe prever una eventual crisis, o incluso una guerra. En España hay que considerar el Real Decreto 2.161/1993, por el que se establecen las condiciones para la asunción por el Ejército del Aire del control de la Circulación Aérea General (CAG) en situaciones de emergencia o crisis, en cuyo artículo primero puede leerse:

> «En los supuestos en los que... el Gobierno acuerde que el control de la circulación aérea general sea asumido por el Ejército del Aire, dicho control se llevará a cabo conforme a lo determinado en los sistemas de alerta y de conducción de situaciones de emergencia o crisis nacionales o internacionales y en su caso, de acuerdo con las medidas concretas que para su aplicación determine el Gobierno.»

(6) AAP-6 de OTAN.

Por todo ello, deben estar desarrollados los planes de control del espacio aéreo para una transición controlada desde una situación normal de paz, a una de crisis o guerra. A continuación hacemos algunas reflexiones sobre su posible aplicación.

El control del espacio aéreo en tiempo de paz

Se deduce de todo lo dicho anteriormente que debe existir una norma para el control del espacio aéreo en tiempo de paz.

Esta norma, este plan, ha de sentar la base de la organización y de las actuaciones posteriores en situaciones de crisis y guerra, que a su vez, darán lugar a otros planes, —que se comentarán a continuación—, pero a los que no se puede llegar sin haber establecido un plan para tiempo de paz.

Este plan debería contener una serie de consideraciones, —o si se prefiere, apartados—, que de una u otra forma, estableciesen la doctrina sobre los siguientes aspectos como mínimo:

— Autoridad aeronáutica.
— Organismo responsable de ejercer el control.
— Concepto de la operación y espacio de responsabilidad.
— Organización (mando y control).
— Asignación de medios.
— Estados de disponibilidad.
— Acciones a tomar.
— Reglas de enfrentamiento para tiempo de paz.
— Intervención de aeronaves.
— Órganos de coordinación.
— Usuarios con autorización de sobrevuelo u operación.
— Coordinación con otros planes.

No siempre todos estos datos tienen necesariamente que figurar en el plan, pueden estar contenidos en otras disposiciones, pero se debe hacer referencia de alguna manera a ellos.

Mando y control

Especialmente importante debe ser el apartado relativo a mando y control. En él se ha de describir la estructura del sistema. Ésta debe estar asentada en el principio de que:

> «El grado de eficacia de las fuerzas militares es función de la relación (afinidad) entre el comandante y el Sistema de Mando y Control establecido para el ejercicio de su autoridad.»

La utilidad de este Sistema de Mando y Control puede valorarse en la medida que permite a un comandante llevar a cabo sus propósitos y conocer los cambios de la situación rápida y eficazmente.

Si se aprovecha el Sistema de Defensa Aérea se debe hacer simplemente referencia a ello. Por ejemplo, diciendo que la vigilancia del espacio aéreo y conducción de acciones aéreas

se realiza a través de los Sistemas de Control y Vigilancia Aérea. Si no se aprovecha o se modifica en parte la organización, o no se utiliza como es normal todo el Sistema de Defensa Aérea, entonces se debe describir éste en todos sus niveles.

Se ve ahora con más claridad, lo apuntado anteriormente. Y es que el Sistema de Defensa Aérea, está activado para un cometido doble, que es lo que justifica especialmente que sea la Fuerza Aérea la responsable de ejercer el control del espacio aéreo en tiempo de paz:

— Por una parte, está activado como defensa aérea para evitar un acto hostil que cualquier otro Estado (u organización) pueda cometer empleando la sorpresa que le permiten las características de los sistemas de armas del poder aéreo.
— Y por otra, está activado como órgano conductor de acciones de «policía del aire» para el control de la soberanía del espacio aéreo.

Pero, insistimos, no debemos confundir la defensa aérea con el control del espacio aéreo.

Empleo de los medios

El plan debe asignar unos medios, que pueden ser todos los de la defensa aérea o solamente parte.

En cualquier caso, estos medios deben permitir:

— La vigilancia:
  — Si es posible con más de una cobertura, que permita la detección de toda traza, la evaluación de la ruta, el conocimiento del número de elementos de la traza, su altitud, velocidad, comportamiento, etc., preferiblemente mediante radares primarios basados en tierra, ya que aunque se pueden utilizar también radares aerotransportados —Alerta Aérea Previa o Avanzada (AEW)— o buques, la conveniencia de hacer el control permanentemente a lo largo de las 24 horas del día hace que este tipo de radares no sean rentables para emplearlos como único medio en una vigilancia permanente.
— La identificación:
  — Electrónica (IFF/SIF o radio).
  — Por correlación de planes de vuelos con objeto de comprobar rutas, altitud, horas estimadas, velocidad, etc., con relación al plan de vuelos autorizados. Exige coordinación estrecha entre las Agencias de Control y las de ATC y por tanto, necesidad de equipos y medios de telecomunicaciones que permitan la coordinación en tiempo real si fuese posible.
  — Visual, mediante interceptación o desde tierra (para casos especiales).
  — Por procedimientos (ventanas, virajes, pasillos, horarios, etc.).
  — Comunicación en tiempo real entre todos los elementos del sistema mediante una red de telecomunicaciones, a ser posible, redundante.
— La detección y evaluación de fallos por el propio sistema.

Organismos responsables de ejercer el control

Es importante reseñar cuales son los organismos responsables de ejercer el control y de ejercer el control del tránsito aéreo. Para ello analizaremos el caso español.

En nuestro país, el organismo responsable de ejercer el control del espacio aéreo es el Ejército del Aire. La Ley Orgánica 6/1980 que regula los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, atribuye en su artículo 31.1 al Ejército del Aire la responsabilidad principal de la defensa aérea del territorio y de ejercer el control del espacio aéreo de soberanía nacional.

Por otro lado el Real Decreto-Ley 12/1978 sobre fijación y delimitación de facultades, en relación con la navegación aérea, entre los Ministerios de Defensa y de Transportes, establece en su artículo 2.1 que, corresponde al Ministerio de Defensa asegurar la soberanía del espacio aéreo situado sobre el territorio español y su mar territorial, a cuyos efectos se le atribuye el control de la circulación aérea y la vigilancia del espacio aéreo en el de soberanía nacional.

El mismo artículo (punto 2.2) del citado Real Decreto-Ley se establece que:

> «El Ministerio de Obras Públicas, por delegación del Ejército del Aire, ejercerá en tiempo de paz el control de la CAG en los espacios señalados al efecto. Salvo caso de emergencia o cuando circunstancias especiales aconsejen que sea ejercido por el Ejército del Aire, a juicio del Gobierno.»

Es decir que aunque el control de la CAG, que opera de acuerdo con el *Reglamento de la circulación aérea* según la normativa que se desprende del DOC 4.444 de OACI, sea competencia del Ministerio de Fomento en casi todo el espacio aéreo, el Ejército del Aire sigue siendo responsable, en tiempo de paz, de ciertas zonas y además del ATC de la circulación aérea operativa, que se desarrolla de acuerdo con su norma específica, el *Reglamento de la circulación aérea operativa*, y que no sigue el *Reglamento de la circulación aérea general*. Además tiene a su cargo los movimientos de defensa aérea en ejercicios y los de policía del aire (SCRAMBLES).

A modo de conclusión de este apartado, hay que decir que en España, un plan para tiempo de paz, fue promulgado en el año 1993, y se conoce como Plan de Control del Espacio Aéreo (PLANESPA). Afecta a diferentes niveles a todos aquellos organismos que páginas atrás citamos. Está clasificado de «confidencial», y ha sido difundido a las autoridades afectadas, civiles y militares.

El surgimiento de una crisis

Normalmente no se pasa de una situación de paz a una de guerra sin previos síntomas de aviso. Aunque exista una agresión por sorpresa, siempre habrá hechos que hagan pensar en esa agresión: actividad política o militar, un motivo de tirantez, una reclamación territorial, un despliegue de fuerzas, un aumento de la actividad electromagnética, etc.

Por ello el paso de paz a guerra, o conflicto armado, transcurre durante un tiempo —más o menos largo—, de tensión entre las naciones. En algún momento de ese proceso los gobiernos declaran la situación de crisis, o bien sin llegar a proclamarla proceden como si de hecho la hubiesen declarado.

Del concepto de crisis existen muchas definiciones, ya que es un fenómeno del que se habla frecuentemente. Podríamos decir que es una situación compleja de índole política y

por tanto, su gestión adquiere su auténtica dimensión en el terreno de lo político, principalmente en el de la política exterior. Los Estados son reacios a declararla porque, indudablemente, crea un sentimiento de inseguridad entre los ciudadanos.

En ciertos países se ha generalizado mucho más la idea, y se entiende como crisis cualquier situación de alteración de la normalidad, por lo que el concepto pasa a ser un sinónimo de emergencia, calamidad pública, excepción y catástrofe. Es decir, toda aquella situación que exige del Gobierno una respuesta eficaz con la aplicación de los recursos nacionales, ya que de no hacerlo, podría suceder una desestabilización social que afectase gravemente al orden público, a la convivencia, o incluso, a la capacidad de supervivencia de la nación.

En la documentación que se entrega a los concurrentes al Curso sobre Gestión de Crisis *(Crisis Management Orientation Course)* de OTAN, puede leerse que:

> «... no existe una definición de crisis específica de OTAN. No obstante, se considera que existe una crisis cuando las autoridades OTAN, en Bruselas y en las capitales, inician un proceso de consultas y de toma de decisiones y contemplan el uso de la fuerza militar, u otras medidas, para desactivar (la posibilidad de que explote) una situación particular.»

De los documentos distribuidos durante dicho curso, normalmente *Nato Restricted*, son particularmente interesantes, a los efectos de este trabajo, dos de ellos, ambos sin clasificar y casi idénticos. Se trata del NACC/PfP(CEAC) D(95)7 y del AC/92-WP/405. El título de ambos es el mismo, *Guía para la coordinación civil/militar de los movimientos aéreos en apoyo de las operaciones de crisis.*

Es necesario a todas luces, que el gobierno de cualquier país, disponga de un sistema que le permita afrontar las situaciones anormales sobrevenidas, de forma oportuna y eficaz. Para ello debe organizar un sistema de conducción de crisis.

La Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC)

En España, existe la CDGSC creada por Real Decreto 2.639/1986, cuyo objeto es:

— La prevención, control y conducción de una eventual situación de crisis de carácter nacional o internacional que pueda atentar contra la vida, seguridad o bienestar de los españoles.
— Conseguir una acción coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos públicos y privados disponibles.
— Homologarnos con los países de nuestro entorno en la búsqueda de la garantía, en todo momento, de la paz y seguridad de los ciudadanos.

El Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE) es el órgano interministerial de apoyo a la CDGSC en lo relacionado con la aportación y aplicación de recursos a las diversas necesidades que puedan presentarse ante situaciones de crisis o emergencia. De él dependen una serie de comités sectoriales cuyo objeto es utilizar los recursos civiles ante cualquier crisis y por supuesto guerra. Actualmente, debido a la disminución de los presupuestos disponibles para la Defensa Militar, los planes civiles de emergencia debe-

rían tener mayor importancia de la que hoy se les otorga, —en opinión de quien redacta estas líneas—, ya que se pueden utilizar rápidamente en favor de la defensa recursos ajenos a ella siempre que estén bien organizados y estudiados previamente los aportes, sin esperar a que ocurra la situación de crisis o guerra.

Entre los comités sectoriales, se encuentra el de transporte aéreo, cuyo planeamiento de apoyo a la Defensa Nacional puede afectar directamente al control del espacio aéreo, aportando recursos para la materialización del mismo.

En todas estas circunstancias un plan de control del espacio aéreo para situaciones de crisis y guerra adquiere una importancia capital ya que habrá, —sea cual sea la causa de la crisis—, que reestructurar el espacio aéreo para facilitar el transporte aéreo espacial, asignar prioridades, controlar la información aeronáutica, ordenar los flujos del tránsito aéreo, controlar las señales lanzadas al espacio por las radioayudas a la navegación, y un largo etcétera. En muchos países esto ya está previsto. La OTAN tiene su sistema preventivo de alertas y los países pertenecientes a la Alianza, normalmente tienen el suyo perfectamente compatible con el de OTAN.

El Comité Sectorial de Transporte Aéreo debería establecer aquellos planes de contingencia que presuma que pueden ser necesarios, en los que figuren las medidas a adoptar, acciones a desarrollar, infraestructura, medios humanos y materiales necesarios, organización operativa, etc.

Sin ánimo de exahustividad se pueden citar los relativos a:

— Transferencia de medios, humanos o materiales, del ATS civil al sistema militar de control del espacio aéreo o de defensa aérea.
— Paso gradual del control del tránsito aéreo civil a militar, o bajo dirección militar.
— Utilización de aeronaves de transporte civil en apoyo de las operaciones militares.
— Utilización de aeropuertos civiles por aeronaves militares, bien para despliegues o bien para escalas.
— Preferencia y prioridades en la operación aeroportuaria civil de las aeronaves militares.
— Establecimiento de pasillos aéreos.
— Control del sistema de ayudas a la navegación aérea.
— Confidencialidad de los planes de vuelo.
— Política a seguir en relación con la difusión de la información aeronáutica.
— Reacciones ante actos de sabotajes.
— Sistemas de control o vigilancia alternativos.

Se podría seguir con una larga lista, ya que se deberían confeccionar planes que contemplaran todas las actividades imaginables que afecten a la navegación aérea.

Unas consideraciones ante la situación de crisis

Teniendo en cuenta que no siempre debemos entender una crisis como paso previo a la guerra, conviene citar el denominado en OTAN —Plan de Control del Espacio Aéreo en Tiempo de Tensión y Guerra (TTW). Ya se dijo anteriormente que en situaciones de crisis, el control del espacio aéreo tiene como objetivo, no sólo garantizar la integridad del espacio aéreo de soberanía nacional, sino también facilitar la utilización del espacio de interés

estratégico, para que el tránsito aéreo de las aeronaves implicadas en operaciones militares y de la circulación aérea general sea ordenado, fluido y seguro.

En guerra, en la zona de operaciones existe otro tipo de control, como ya hemos citado anteriormente, que es el que se realiza alcanzando y manteniendo la superioridad aérea para explotarla en beneficio en las operaciones aéreas y de superficie.

Así pues, el control del espacio aéreo en situaciones de crisis y guerra, presenta una doble faceta. Por un lado requiere un conjunto de procedimientos para que se maximice la libertad de acción de las operaciones aéreas, y por otro exige llevar a cabo la batalla aérea mediante acciones de defensa aérea que impidan o al menos limiten, la efectividad de un ataque aéreo enemigo.

Hemos de distinguir dos casos que pueden originar diferentes planes de control del espacio aéreo en estas situaciones:

— En el primero, se parte de la hipótesis de que la totalidad de la nación o parte de ella está alejada de la zona de los combates y que por tanto, —aunque tenga su Plan de Defensa Aérea activado—, normalmente no habrá más combates que los originados por la defensa aérea tratando de anular cualquier incursión aérea enemiga. En este caso es necesario elaborar un plan de control para el espacio aéreo de esa zona no afectada por los combates que facilite la utilización del mismo a las aeronaves comerciales y militares de transporte o de combate, asignando prioridades, pasillos, puntos y rutas de entrada, corredores de tránsito aéreo, etc., que facilite y a la vez proporcione seguridad al tránsito propio y amigo. Esta libertad de acción es fundamental para la nación, ya que el transporte aéreo le será imprescindible para apoyar a las operaciones o incluso para atender las necesidades de la población. También deberá facilitar la seguridad de las aeronaves de combate que proporcionan cobertura a las anteriores. En este primer caso, las acciones aéreas no son ya de «policía del aire». Las interceptaciones están todas relacionadas con la defensa aérea, ha dejado de estar en vigor el Plan de Control del Espacio Aéreo en Tiempo de Paz.
— En el segundo caso, en crisis o guerra generalizada, y cuando el ATS sea civil, habrá que crear una célula ATS encargada de la coordinación de las necesidades civiles y militares que se hará según las prioridades que dicte el Gobierno o que apruebe el mismo. Esta célula podría ser la misma AMC *(Airspace Management Cell)*, activada permanentemente en tiempo de paz, que entra en funcionamiento este año 1996 en España, y que estará constituida por personal civil y militar de acuerdo con lo derivado de la implantación del concepto de «uso flexible del espacio aéreo», ya citado. Hay que decir, no obstante que no es así como se prevé en el Plan de Control del Espacio Aéreo para Situaciones de Tensión y Guerra del Mando Operativo Aéreo (OPLAN 03003, «Bandera desplegada»), que considera que esta célula debe ser su propia célula ATS.

Y ya que nombramos este plan, conviene citar los tres planes previstos para las Fuerzas Armadas españolas, en relación con el control del espacio aéreo, para situaciones de crisis o guerra. Son los siguientes:

— El Plan de Control del Espacio Aéreo para Situaciones de Tensión y Guerra. MOA OPLAN 03003 (Bandera Desplegada-*Deployed Flag*).
— El Plan de Defensa Aérea. MOA OPLAN 03001 (Bandera amarilla-*Yellow Flag*).
— El Plan de Control del Espacio Aéreo en la Zona de Combate.

El control del espacio aéreo en situaciones de crisis y guerra

Análogamente a como decíamos que es necesario contar con una norma para el control del espacio aéreo en tiempo de paz, en cualquier país debe existir un plan para situaciones de crisis y guerra. Este plan debe establecer un sistema de procedimientos para llevar a cabo el control del espacio aéreo. Tiene que estar elaborado de tal forma que permita el enfrentamiento con fuerzas enemigas, garantizando un empleo seguro de las fuerzas amigas, y ser de aplicación para todos los usuarios del espacio aéreo. Se debería activar cuando se ordene por una orden superior, o bien cuando se declare una determinada medida del correspondiente sistema preventivo del país. El plan ha de proporcionar normas y directrices a los usuarios del espacio aéreo que delimiten responsabilidades y activen procedimientos por los que se maximice la libertad de acción, sin imponer restricciones innecesarias y disminuir el riesgo de fratricidio.

Cuando se active el plan, será necesario coordinar los respectivos requisitos y peticiones de utilización del espacio aéreo de cualquier tipo de usuarios o solicitantes, para obtener una mejor utilización del mismo, evitando restricciones innecesarias.

En el caso de España, tanto sobre territorio nacional, como sobre el mar territorial y aguas adyacentes, la autoridad encargada de coordinar y controlar cualquier tipo de operaciones aéreas y de autorizar todas las operaciones de defensa aérea es el comandante en jefe del Mando Operativo Aéreo (7). Sobre aguas internacionales y dentro de este área, esta autoridad de Control del Espacio Aéreo español *(Spanish ACA)* conduce y autoriza sus operaciones aéreas propias. En las islas Canarias este control será ejercido por la autoridad de Control del Sector Aéreo de Canarias.

La integridad del espacio aéreo bajo la responsabilidad del comandante aéreo, en cualquier país, debe ser asegurada ante una posible intrusión enemiga. Así, las órdenes de enfrentamiento y las restricciones impuestas por el comandante de la defensa aérea, serán las adecuadas para interceptar las incursiones enemigas, pero al mismo tiempo serán lo suficientemente flexibles como para permitir un empleo correcto de las fuerzas propias.

El plan debe especificar las normas y procedimientos a emplear y permitir a los comandantes subordinados solicitar el establecimiento o la activación de áreas defensivas en las que el acceso a ellas de aviones propios puede estar negado.

El comandante aéreo debe dirigir las operaciones de control por medio de la célula ACC situada en su Centro de Operaciones de Combate del Cuartel General de Guerra. Sus directrices deben ser ejecutadas por dicha célula, que determina el empleo del espacio aéreo según las diferentes peticiones recibidas. Una vez que se le ha cedido el control táctico, esta célula es responsable de ejercer dicho control, y debe estar capacitada para efectuar modificaciones temporales de los Medios de Control del Espacio Aéreo (ACM,s), o zonas de no sobrevuelo. Estos cambios pueden obedecer a situaciones de contingencia y deben ser coordinados con todos los usuarios del espacio aéreo afectados.

Estos ACM,s proporcionan un sistema de control por procedimientos para el tránsito de aeronaves a través del espacio aéreo, con un riesgo de enfrentamiento mínimo con los sis-

(7) Ver ADCA (Acuerdo de Coordinación de Defensa Aérea).

temas de armas de la defensa aérea propios. Además, separan las operaciones aéreas del tráfico en tránsito donde se requiera. Así, el uso común del espacio aéreo queda reglamentado mediante ACM,s y los procedimientos asociados que serán activados para cumplimentar los requisitos operativos y situaciones tácticas en tiempo de guerra.

Los ACC, COC, SAM, SHORAD, BOC, WOC, Centros de Operaciones de los Mandos Operativos, etc., estarán permanentemente informados de los ACM,s activados.

Con la excepción de aquellas zonas planeadas previamente, como las zonas de defensa de base y las zonas libres de armas, las cuales se deben activar automáticamente tras la declaración de la medida citada anteriormente, otros ACM,s podrán ser activados dependiendo de la situación táctica.

Todas las aeronaves que vuelen dentro del área normal de operaciones de la defensa aérea deben cumplimentar los procedimientos IFF/SIF en vigor.

A modo de conclusión, se puede decir que el comandante aéreo adquiriría mediante este plan unas responsabilidades que podemos desglosar en:

— Responsabilidades de planeamiento:
  — Crear la necesaria estructura del espacio aéreo para satisfacer las necesidades de todos los usuarios.
  — Establecer y desarrollar las necesarias políticas de coordinación y los procedimientos para conseguir la unidad y la estandardización en el ejercicio del control del espacio aéreo.

— Responsabilidades en relación con las operaciones:
  — Activar el Plan y el Sistema de Control del Espacio Aéreo.
  — Coordinar todos los requisitos de espacio aéreo de los otros comandantes nacionales y los «adyacentes».
  — Activar o desactivar los ACM,s.

La defensa aérea en situaciones de crisis y guerra

Pero este plan, del que se acaban de explicar algunos planteamientos, se refiere exclusivamente a los procedimientos para llevar a cabo el control del espacio aéreo, pero no dice nada de como tiene que desarrollarse la defensa aérea. Para ello debe existir un plan de defensa aérea, documento que a pesar de su importancia, no es objeto de este trabajo.

No obstante, sí diremos que mediante este último se debe controlar y defender el espacio aéreo de responsabilidad impidiendo y neutralizando cualquier ataque aéreo enemigo. Esto supone otras acciones como, detectar la amenaza, identificarla, reaccionar para causar más daños al enemigo que los que éste nos cause y coordinar el uso del espacio aéreo para facilitar las acciones de las fuerzas de superficie o de otras Fuerzas Aéreas aliadas.

Debe haber en este plan una amplia serie de apartados en los que se consideren todos los aspectos de la defensa aérea. Entre estos apartados, debe existir uno que contenga una serie de explicaciones sobre determinados conceptos interrelacionados que deben ser aplicados. A modo de ejemplo podemos citar los siguientes:

— Áreas de control de armas:
  — *Air Defence Operations Area* (ADOA) Área de Operaciones de la Defensa Aérea. Se define en el caso de ser necesario establecer una zona para reducir interferencias entre la defensa aérea y otras operaciones.

— Contiene:
  — *Air Defence Action Area* (Área de Acción de la Defensa Aérea).
  — *Air Defense Area* (Área de la Defensa Aérea).
  — *Air Defense Identification Zone* (ADIZ) Zona de Identificación de la Defensa Aérea.
  — *Fire Power Umbrella* (Cobertura o Sombrilla de Fuego).

— *Weapons Engagement Zone* (WEZ) Zona de Empeño de Armas. Se define para delimitar la zona en la que se debe tener conocimiento de qué es cada traza.

— Contiene:
  — *Fighter Engagement Zone* (FEZ) Zona de Empeño de Cazas.
  — *High Altitude Missile Engagement Zone* (HIMEZ) Zona de Empeño de Misiles de Alta Cota.
  — *Low Altitude Missile Engagement Zone* (LOMEZ) Zona de Empeño de Misiles de Baja Cota.
  — *Short Range Air Defence Engagement Zone* (SHORADEZ) Zona de Empeño de la Defensa Aérea de Corto Alcance.

Status de las armas superficie-aire. Es necesario establecer los medios de control ACM,s debido a la capacidad letal de las mismas. Se ha de tener en cuenta el *status* de estas armas *(Weapons Status)* dentro de un área particular.

— *Weapons Free*, fuego sobre cualquier traza no identificada como amiga.
— *Weapons Tight*, fuego sobre cualquier traza identificada como hostil.
— *Weapons Hold*, autodefensa, fuego sólo bajo una orden formal.

Órdenes de control de fuego para las armas superficie-aire son las siguientes:

— *Engage, Cease Engagement* y *Hold Fire*, fuego sobre un determinado blanco, cese del fuego sobre un determinado blanco, o la de emergencia, de alto el fuego con inclusión de destrucción en el aire de los misiles lanzados.

El Plan de Control del Espacio Aéreo en la Zona de Combate

Además de un Plan para el Control del Espacio Aéreo y uno para la defensa aérea, debe existir un tercero que se confeccionará cuando se conozca con exactitud la zona de combate.

Este tercer plan, tiene por objeto garantizar la eficacia operativa de las fuerzas propias salvaguardando la seguridad y el uso flexible del espacio aéreo.

Este plan es un factor vital en todo tipo de operaciones aéreas y debe incluir las consideraciones y medios de organización para ejercer el control efectivo del espacio aéreo. La utilización en común del mismo espacio, instalaciones y ayudas, significa que hay una constante posibilidad de interferencias entre distintas operaciones.

Ello implica el establecimiento de procedimientos para facilitar los vuelos de aviones amigos y el establecimiento de zonas de identificación y de empeño en combate. La conducción del tráfico no combatiente se hará de forma que permita la máxima utilización de los recursos de la defensa aérea sin menoscabo de las operaciones.

En su día las medidas de identificación descansaron principalmente en el IFF *(Identification Friend or Foe)* que fue diseñado para distinguir las aeronaves «amigas» de las «hostiles», pero que en la actualidad resulta insuficiente, es decir que no se puede clasificar o tomar acción contra las trazas en guerra, únicamente basándose en este criterio.

Incluso el reconocimiento visual de las aeronaves se ha complicado debido a la dificultad que presenta discriminar el tipo de una aeronave que vuela a muy baja cota dado el poco tiempo disponible para observar detalles del mismo, amén de la visibilidad limitada en horas de obscuridad o mala meteorología y el escaso tiempo disponible para tomar una decisión.

Queda la solución de dejar inactivas a las armas de la defensa aérea mientras existan movimientos aéreos propios, pero se corre el riesgo de facilitar la penetración de aeronaves enemigas. Con esta medida se quitaría toda flexibilidad al sistema de defensa aérea.

Si se incrementa la libertad de acción de las fuerzas de la defensa aérea, se corre el peligro cierto de asignar los sistemas de armas sobre las trazas amigas no identificadas.

Por otro lado las aeronaves amigas, de ala fija o giratoria, se pueden ver afectadas en su vuelo o incluso derribadas, por armas propias superficie-superficie al coincidir fortuitamente ambas trayectorias.

No obstante, pese a las medidas que se tomen, siempre existirá un riesgo mayor o menor según que las armas de la defensa aérea tengan más o menos libertad de acción, quedando a juicio del mando operativo de quién dependen las operaciones, decidir que grado de riesgo es aceptable proporcionando mayor o menor libertad a las mencionadas armas.

De entre todos los conceptos relativos a la defensa aérea estimamos que los más básicos, los más elementales, deben ser conocidos. Son los siguientes:

— Sistema de Control del Espacio Aéreo (ACS) *Airspace Control System.* Es el conjunto formado por la organización, personal, medios normas y procedimientos requeridos necesarios para lograr la finalidad de controlar el espacio aéreo en la zona de combates en el áreas de responsabilidad.
— Autoridad de Control del Espacio Aéreo (ACA) *Airspace Control Authority*), ya citada anteriormente. Es un mando subordinado a un mando operativo principal para asumir la responsabilidad del Sistema de del Espacio Aéreo en una Área de Control de Espacio Aéreo.
— Área de Control de Espacio Aéreo (AC) *Airspace Control Area.* Es un espacio cuyos límites laterales deben estar perfectamente establecidos:
  — Es el elemento geográfico básico cuyos bordes normalmente coinciden con los del área de responsabilidad de la defensa aérea.
  — En ocasiones la complejidad de la zona, la situación militar, los factores geográficos o las operaciones que se desarrollan en el AC aconsejan dividirla en varias subáreas de Control del Espacio Aéreo (AC subáreas).

— También puede ser necesario su establecimiento cuando son afectados los intereses de dos naciones. Entonces, de común acuerdo entre ellas es aconsejable establecer AC subáreas en la zona de interés de cada una de ellas.

— Centro de Control del Espacio Aéreo (ACC) *Airspace Control Center*. Es la agencia que coordina el uso del espacio aéreo de interés con los medios de control disponibles y siguiendo las directrices emanadas de la Orden de Control del Espacio Aéreo (ACO).

El ACA y su ACS permiten a los mandos operativos subordinados el empleo de sus fuerzas de una manera integrada y flexible. Por tanto aquélla no debe ser considerada una autoridad separada y con una misión diferente a la de estos últimos.

La existencia del ACA no altera la línea de autoridad existente entre el mando operativo principal y los mandos subordinados. El mando operativo retiene toda la autoridad sobre sus mandos subordinados, y éstos a su vez retienen toda la autoridad operativa que les ha sido delegada.

Es necesaria una elevada coordinación con los elementos de control del espacio aéreo del mando operativo adyacente, muy en particular durante la fase de planeamiento del ACS. Es esencial obtener otros acuerdos de coordinación relacionados con el control del espacio aéreo, además de los necesarios con los mandos subordinados, con los ACA,s adyacentes.

Cuando la zona de control del espacio aéreo se extienda por detrás de la zona de combate, el mando operativo principal sobre el que recae la responsabilidad de las operaciones y las autoridades correspondientes de esa zona, deberán establecer la necesaria coordinación.

Veamos ahora cuales deben ser los puntos básicos para el planeamiento y la operación de un efectivo del ACS:

— La Identificación:
  — Debe contar con la capacidad de identificar las trazas aéreas rápidamente con credibilidad y seguridad. El ACS deberá estar basado en un efectivo control del espacio aéreo mediante los adecuados medios electrónicos de identificación, usados hasta donde sea posible y complementado paralelamente por un sistema de rutas.

— El control:
  — Existen dos métodos básicos para ejercer el control:
    — Por control positivo.
    — Por control por procedimiento.
      — El control positivo es un método de control del espacio aéreo que descansa en la identificación positiva, seguimiento y dirección de un avión, llevados a cabo con medios electrónicos por una agencia que tiene autoridad y responsabilidad para ello. El control positivo se apoya en datos, en tiempo real, empleando instalaciones equipadas con radar, IFF y comunicaciones. Todos los radares con estas capacidades, tales como los de control del tráfico aéreo o de control de operaciones aéreas tácticas, pueden ser utilizados para el control del espacio aéreo. Las instalaciones para el control positivo pueden estar sujetas a ataques o sabotajes, y su funcionamiento puede ser degra-

dado por falta de línea de visión, interferencias electrónicas y comunicaciones limitadas.

— El control por procedimiento es un método que se basa en una combinación de órdenes y procedimientos acordados y promulgados. Este tipo de control incluye técnicas tales como la división y clasificación del espacio aéreo por volumen, tiempo o ambas cosas a la vez y el uso de órdenes de control de armas. Este método es más restrictivo que el control positivo, pero es menos vulnerable a la interferencia por ataques electrónicos y físicos y favorece la continuidad de las operaciones bajo condiciones ambientales adversas y siempre está disponible para proporcionar un sistema de reserva inmediato cuando se haya degradado el control positivo, o cuando dicho control no se considere apropiado para la operación que se está llevando a cabo.

La selección del método es importante. Se puede usar una combinación de los dos medios. El grado de utilización de cada método debería determinarse teniendo en cuenta las siguientes factores:

— La naturaleza y magnitud de la amenaza enemiga y de las operaciones.
— La disponibilidad, capacidad y vulnerabilidad de las instalaciones aliadas de dirección, incluyendo las de defensa aérea, así como instalaciones de control de tránsito aéreo y los de control en tiempo de paz.
— El número, perfiles de vuelo y velocidades de los aviones propios.
— El tipo de terreno y las probables condiciones meteorológicas en la zona de combate.
— El número, despliegue y características de los sistemas de armas de superficie propios.

Pero si bien la identificación y el control son los puntos básicos para el planeamiento y la operación de un ACS, hay determinadas consideraciones a tener en cuenta en el planeamiento:

— Cada mando que requiera utilizar el espacio aéreo para cumplir su misión debe participar en el planeamiento de la AC.
— El planeamiento será iniciado por cada mando operativo principal, el cual dará las directrices que sirvan de guía para la confección, doctrina, implementación y publicación del plan.
— Habrá que conocer las prioridades y objetivos de cada mando subordinado.
— Los comandantes subordinados prepararán en detalle un plan en sus áreas de responsabilidad adecuado a las directrices de los mandos operativos principales. La subsiguiente coordinación por el ACA entre el Plan de Control del Espacio Aéreo en la zona de control y los planes operativos de los mandos subordinados será desarrollada en línea con las prioridades y directrices del párrafo anterior.
— El proceso de acoplamiento de este plan y los planes operativos de los mandos subordinados se hará en el planeamiento inicial. El plan contendrá la lista de las responsabilidades de los SACA,s si los hubiere, por haberse creado AC subáreas con especificación de los límites geográficos de responsabilidad.
— En previsión de una degradación del sistema como consecuencia de un acto hostil, el ACA/SACA deberá tener establecidos los procedimientos alternativos, entre ellos la asignación de responsabilidades del AC a otra agencia, que normalmente será un SACA subordinado el responsable de asumir ese control.

— Con objeto de alcanzar unidad de esfuerzo y de proporcionar las mínimas interferencias, en especial en las zonas próximas a los límites de responsabilidad del ACA, se podrá delegar parte o todo el espacio aéreo para facilitar el cumplimiento de una misión específica. Para ello deberán establecerse los oportunos acuerdos de coordinación.

La estructura del sistema debería permitir ejecutar todas las funciones del control, para lo que deberá poseer unos medios de comunicaciones y procedimientos de empleo que permita integrar todo el sistema. Deberá ser capaz de integrar:

— Las agencias de control del ACS, incluidas las navales o aéreas.
— El sistema de comunicaciones, que deberá funcionar lo más próximo a tiempo real de forma autónoma.
— Los recursos de vigilancia e identificación.
— Los procedimientos aplicables a los dos sistemas de control ya descritos.

El ACC tiene que estar diseñado para poder ejecutar las siguientes funciones y trabajos en su área de responsabilidad:

— Coordinar y aprobar o desaprobar los ACM,s *(Airspace Control Means)*.
— Resolver los conflictos derivados de la existencia de ACM,s. Aquellos conflictos que no puedan resolverse mediante coordinación a ese nivel deberán ser resueltos en el escalón superior, y si en este tampoco lo son se alcanzará hasta el Acuerdo de Coordinación de Defensa Aérea para que decida.
— Promulgar, desactivar o modificar los ACM mediante órdenes de control del espacio aéreo.
— Coordinar con las autoridades de control de los mandos militares OTAN o nacionales adyacentes cuando sea necesario

Los ACM,s deben ser solicitados de manera similar a como se ha explicado anteriormente. Cada comandante que tenga que usar sistemas de armas que utilicen el espacio aéreo deberá determinar su necesidades y solicitarlo con 24 horas o más. A través del ACA se coordinarán todas las necesidades e incluso se tendrá que tener en cuenta la posibilidad de que surjan necesidades urgentes no previstas. Cuando ya todas las necesidades de espacio aéreo se hayan acoplado y resuelto los conflictos que pudieran presentarse se confeccionará una ACO con validez para un determinado espacio de tiempo en la que se describirán los ACM.

Conclusiones

El medio aéreo tiene unas características específicas que no sólo le distinguen de los medios terrestre y marítimo, sino que contribuyen a configurar un ámbito general en el que la dirección de la guerra ha sufrido transformaciones profundas debido a la unidad y globalidad que este medio le proporciona. Durante muchos siglos, la guerra se ha desarrollado en la tierra o en la mar sin que la interrelación entre ambos medios tuviese especial relevancia.

El medio aéreo confiere a la guerra una nueva dimensión, la tercera dimensión o dimensión vertical, sólo limitada por el plano de la superficie terrestre, sin límites laterales. Su principal característica es la continuidad, tanto en sentido vertical como horizontal, que permite elevarse sobre la superficie de la Tierra y una extraordinaria libertad de movimientos,

elementos clave que le distinguen de los otros medios. Todo ello proporciona una serie de ventajas: perspectiva, velocidad, alcance y maniobrabilidad en el espacio tridimensional. La continuidad imprime un carácter de globalidad y unidad a los espacios terrestre y marítimo y permite una movilidad sin precedentes.

La utilización de este medio se ha hecho imprescindible para que las fuerzas de superficie puedan operar con eficacia. Hoy en día no se concibe una batalla terrestre o naval independiente, ya que se han convertido en batallas aeroterrestres, aeronavales o aeroterrestrenavales, lo que obliga a emplear el poder militar mediante operaciones conjuntas. Esta interacción, con su efecto potenciador, es lo que ha supuesto un cambio fundamental en la conducción y desarrollo de las guerras. En la actualidad, continúa plenamente vigente lo que Douhet dijo en 1929:

> «Hoy en día cualquiera que considere operaciones terrestres o navales de cierta importancia debe recordar necesariamente que por encima del mar y la tierra está el aire.»

En resumen, la capacidad de explotar la tercera dimensión y de impedir al enemigo su uso ha modificado sustancialmente el arte de la guerra y las relaciones de poder entre las naciones. La explotación del espacio aéreo como instrumento de la política nacional es el efecto más importante del poder aéreo sobre las relaciones internacionales.

Pero si bien esto es, doctrina, no podemos quedarnos parados ahí. Es necesario llevar esa doctrina a la práctica. Y es evidente que lo explicado en este trabajo, supone una parte muy importante de esa práctica.

Si admitimos las interacciones que el medio aéreo crea en la dirección de la guerra moderna, debemos admitir también que todos los usuarios tenemos que conocer la normativa que regula esas interacciones. Y esa normativa, la que ya existe y la que habría que crear, ha sido explicada en parte, en estas páginas.

Bibliografía

Acuerdo de Coordinación de Defensa Aérea MNC,s/CHOD España.

AC/92WP/405. *Guidance for Civil/Military Co-ordination of Air Movements in Air Movements in Support of Crisis Operations.*

ATP40(A). *Doctrine for Airspace Control in Times of Crisis and War.*

COMMAAFCE SUP 35001 D. *Air Defence Operations.*

COMMAAFCE SUP 35001 M. *Airspace Control Plan.*

NACC/PfP(CEAC)D(95)7. *Guidance for Civil/Military Co-ordination for Air Movements in Support of Crisis Operations.*

NATO Policy and Concept for Routing, Recognition and Regulation of Aircraft in Times of Tension and War.

Plan de Control del Espacio Aéreo en Tiempo de Paz.

Plan de Control del Espacio Aéreo para Situaciones de Tensión y Guerra.

Plan de Defensa Aérea.

Real Decreto 2.639/1986 de creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

Real Decreto 2.161/1993 por el que establecen las condiciones para la asunción por el Ejército del Aire del control de la circulación aérea general.

Real Decreto-Ley 12/1978 sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y Transportes y Comunicaciones en materia de aviación.

SACEUR SUP 10001 M. *Europe Airspace Control Plan.*

SACEUR SUP 10001 D. *NATO Europe Integrated Air Defense Plan.*

PROBLEMÁTICA DE LAS OPERACIONES DE PAZ *(PEACE OPERATIONS)*

Julián Peñas Mora
Colaborador del IEEE.

Mucho se ha escrito y viene escribiéndose en tiempos recientes y presentes sobre operaciones de paz, de mantenimiento de la paz, de construcción de la paz, de su restablecimiento, así como de operaciones de imposición de la paz, y todo ello dentro de una gran confusión conceptual que dificulta la compresión del tema. El presente trabajo intenta, modestamente, introducir un poco de claridad en tan enturbiado mundo conceptual.

Introducción

Cabe empezar la consideración del tema indicado con el tratamiento de los problemas políticos y éticos que plantean las intervenciones militares en los asuntos internos de los países.

La soberanía y las intervenciones militares

Políticamente, se trata de un tema viejo en las relaciones internacionales que ha adquirido relevancia a la terminación de la guerra fría mantenida entre la ex URSS y el mundo occidental pues en dicha época fue un asunto relativamente bien controlado, con ciertas salvedades, centrándose en las doctrinas Breznev y Reagan, referidas al derecho de intervención unilateral para aplastar las revueltas de emancipación de países satélites (Hungría y Checoslovaquia) o apoyar a los insurgentes anticomunistas (Nicaragua, Angola y Afganistán).

Pero, después del año 1990, con el término de la guerra fría, se pasó de unas intervenciones unilaterales, por las superpotencias y antiguos Estados coloniales, a otras de naturaleza colectiva, patrocinadas por la ONU y su Consejo de Seguridad una vez que se vieron libres de las trabas originadas a su eficaz funcionamiento provocadas por el constante enfrentamiento Este-Oeste. Además, el mundo ha empezado desde entonces a descubrir el lado oscuro, más bien invisible de la clase de orden internacional conformado durante la misma guerra fría, que al desaparecer ha hecho emerger múltiples y contenidos conflictos étnicos (Georgia, Azerbaiyán, Moldavia, los liberados Estados bálticos, Chechenia, la antigua Yugoslavia y otros lugares). Algo similar puede decirse de la descolonización y acceso a la independencia de más de 100 nuevos Estados, agitados por conflictos tribales y carentes de estructuras estables de carácter político y cultural.

Consiguientemente, el contexto político de los años noventa se empezó a presentar bajo una nebulosa, dominado por dos grandes dilemas: ¿Se trata de una situación transitoria en la que el actual mundo multipolar podría otra vez volver a tener carácter bipolar? ¿Se avanzará hacia una construcción internacional en la que los Estados aparecerán más cohesionados bajo el prestigio que le podría brindar una Organización como la ONU?

Lo cierto es que, en el movedizo presente en que nos movemos, un tema destaca con luz propia entre todos los demás: la defensa del derecho de soberanía estatal frente a las intervenciones de países extranjeros en asuntos internos de otros Estados, en sus múltiples formas, que van desde las presiones financieras al empleo de la fuerza.

En defensa de la soberanía, como principio absoluto e inquebrantable contra las intervenciones militares, argumentan sus defensores, desde el siglo XVII, que más que la justificación de una licencia para cometer en su nombre excesos y atrocidades se trata de proteger con ella la seguridad de sus súbditos, como en el *Leviatán* de Hobbes, y de actuar como guardián de sus derechos (Locke y John Stuart Mill), así como de la expresión de su voluntad colectiva (Rousseau). En tal punto han incidido textos modernos, como el artículo 2.7 del documento básico de las Naciones Unidas, su Carta, cuando dice:

> «Que ninguna disposición de esta Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados...», ya señalado en el párrafo segundo de este mismo artículo, donde se decía: «Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado...»

A lo que se puede añadir algunas de las resoluciones de la Asamblea General, como, por ejemplo, las dos siguientes:

— La número 2.131, de 21 diciembre del año 1965, que declara la «inadmisibilidad de la intervención en asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía».
— La número 2.625, de 24 de octubre del año 1970 «declaración de principios de Derecho Internacional relativos a la cooperación y relaciones amistosas entre Estados, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas» que señala la «prohibición del recurso a la fuerza o a la amenaza de fuerza, contra la integridad territorial o la independencia política de cualquiera Estado».

A ellas se pueden sumar las expresiones usadas en la misma resolución anterior, número 2.625, cuando dice:

> «La obligación de cada Estado de abstenerse del empleo de la fuerza violando los límites internacionales de otro Estado o como medio de resolver disputas internacionales, incluyendo las territoriales y problemas que afecten a las fronteras de los Estados», así como «que ningún Estado o grupo de Estados tiene competencia para intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos externos o internos de otro Estado. Consiguientemente, la intervención armada y cualquier otra forma de interferencia o intentos de amenazas contra la personalidad del Estado o contra sus elementos políticos, económicos y culturales, representan una violación de la ley internacional», recogiendo también los siguientes términos: «ningún Estado puede hacer uso o estimular el

empleo de medidas económicas, políticas o de otro tipo cualquiera para coaccionar a otro Estado con objeto de mermar el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier tipo. Asimismo, ningún Estado organizará, ayudará, fomentará, financiará, incitará o tolerará actividades subversivas, terroristas o armadas, dirigidas al derrocamiento violento de otro Estado, ni interferirá en las luchas civiles dentro de otro Estado.»

Terminamos estas citas de resoluciones del Consejo de Seguridad con otra de la Asamblea General (resolución número 36/103 de 9 de diciembre del año 1981, que dice:

«La Asamblea General recordando su resolución número 2.734, de 16 de diciembre del año 1970 y su resolución número 2.131 de 21 de diciembre del año 1965, que contiene la declaración de la inadmisibilidad en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía... reafirmando el principio fundamental de la Carta de las Naciones Unidas de que el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y seguridad internacionales se fundan en la libertad... respeto a la soberanía de los Estados así como en la soberanía permanente de éstas sobre sus recursos naturales... Solemnemente declara que... 2. El principio de no intervención en asuntos externos e internos de los Estados comprenden los siguientes derechos y deberes: *a)* La soberanía, la independencia políticas...»

Finalmente, Boutros Ghali, en su artículo «Empowering the United Nations», publicado en el número «Winter 92/93», de la revista *Foreign Affairs,* dice que:

«Mientras el concepto fundamental de soberanía e integridad del Estado sigue teniendo carácter nuclear también es innegable que la antigua y centenaria doctrina de la absoluta y exclusiva soberanía ya no puede sostenerse y que, de hecho, nunca fue tan absoluta como la teoría la concibió. Una importante necesidad de nuestros días es replantearse el problema de la soberanía, no debilitar su esencia, que es crucial para la seguridad y cooperación internacional, pero sí reconocer que puede tomar diversas formas y realizar más de una función.»

Desde el punto de vista doctrinal, algunos intelectuales se muestran críticos contra el dogma de la soberanía y justifican la intervención extranjera diciendo:

1. Que la soberanía no es un bien absoluto y que el Estado que la invoca sólo merece se respete su pretensión en cuanto él mismo proteja los derechos fundamentales de sus súbditos, porque al violarlos desaparecen sus derechos a invocar la soberanía.
2. Que hay circunstancias en que la soberanía cede ante imperativos superiores, como la protección de los seres humanos frente a males inadmisibles como podría ser la violación de sus derechos fundamentales a la vida y su seguridad.
3. Cuando la intervención es un medio necesario contra el caos, allí donde las luchas internas y la violencia corren el riesgo de extenderse, rápidamente, a través de las fronteras engendrando, en el menor de los casos, grupos masivos de refugiados que buscan protección en los países próximos.

Llegados a este punto cabe plantearse varios interrogantes, entre ellos preguntarse en qué circunstancias podrían admitirse la intervención de los conflictos internos o en Estados que adoptarían políticas peligrosas para los demás, vecinos o no, y saltando sobre sus soberanías. Las Naciones Unidas se han pronunciado sobre este asunto, pero resolviendo y

tomando sus decisiones caso por caso, evitando establecer un criterio general para acciones futuras. Sin embargo, de los argumentos expuestos por especialistas en el tema se pueden deducir dos criterios:

1. Casos de situaciones internas que pueden convertirse en amenazas para la paz por sus repercusiones en el exterior, por lo que hay que sacarla fuera del campo de la exclusividad jurisdicción de la soberanía del país.
2. Casos de intervenciones humanitarias a la vista de sistemáticos sufrimientos de la población. (Es de hacer notar que la ONU ha preferido encasillar tales casos bajo el concepto de «amenazas para la paz» porque la Carta declara que solamente entonces se pueden aplicar las medidas previstas en su capítulo VII, soslayando el principio de intervención en asuntos internos).

La pregunta de en qué circunstancias podría quebrarse el principio de soberanía se complementa con la de que dadas esas circunstancias en que momento podría estar justificada la intervención. Aquí aparece también en juego el imperativo de la prevención, respecto al cual las experiencias recientes de Somalia, Ruanda y Yugoslavia son bastante trágicas dada, de una parte, la resistencia de los gobiernos de los países en dificultades a autorizar la presencia de fuerzas del exterior, que creen debilita su autoridad y, de otra parte, la falta de visión de los gobiernos de los países interviniente que, frecuentemente, se muestran dispuestos a mezclarse precipitadamente en conflictos internos surgidos en otros lugares del Mundo, poco propicios a calcular lo que representará su intervención. En su «Agenda para la paz», el secretario general de la ONU, Boutros Ghali, aboga por el «despliegue preventivo», con intentos que van desde la ayuda humanitaria a esfuerzos de consolidación de la paz, pero con la necesidad de obtener el consentimiento de la parte ayudada, lo que limita las posibilidades de dicho despliegue y puede originar conflictos entre la soberanía del Estado al que se ayuda y los imperativos de neutralidad e imparcialidad que debe observar la parte colaboradora.

Otra pregunta que se puede plantear es la de quién está legitimado para intervenir. Contestan los defensores radicales de la soberanía que debe mantenerse ésta a ultranza contra intervenciones unilaterales, pero este principio puede debilitarse, sin considerarlo como prohibición absoluta tratándose de amenazas a la paz y violaciones de los derechos humanos en una serie de casos, tales como:

1. Con autorización de las Naciones Unidas o de una organización regional que actúa en su nombre, estando obligada la nación que efectúa la intervención a permitir el seguimiento por el órgano autorizante, al que debe tener informado de sus actuaciones.
2. Cuando se haga patente la incapacidad para afrontar el problema, por una u otras razones, por las mismas Naciones Unidas, teniéndose siempre presente que la legitimidad de la intervención se obtendrá sólo cuando esté previsto causar menos daños a la sociedad ayudada que la mera inactividad, con la responsabilidad de aceptar el seguimiento e informar de sus actuaciones.
3. Cuando se trate de ayudar a gobiernos democráticos, elegidos legalmente, para sofocar una insurrección apoyada desde el exterior, que también exige la asunción del seguimiento y la de informar detalladamente.

No terminan aquí los interrogantes, ya que hay otros, como el referido a que métodos podrían seguirse, que junto a los medios a emplear dependerán de los fines que persigan,

que pueden ser de ayuda humanitaria frente a calamidades naturales, como sequías, o provocadas por el hombre, hasta el mantenimiento de la paz, o su imposición, teniéndose siempre presente la diferencia entre lo éticamente deseable y lo políticamente posible.

Este es el momento para exponer las razones de sentirse pesimistas respecto a las intervenciones militares que como operaciones de paz autorizadas y patrocinadas por las Naciones Unidas se vienen llevando a cabo, en los últimos años, en diversos lugares del Mundo:

1. En muchos países occidentales y Japón, se viene observando una falta de entusiasmo por estas intervenciones, aceptándose, como máximo, las acciones humanitarias y las operaciones de mantenimiento de la paz en situaciones donde la paz existe previamente. Así se percibe en la Directiva 25 del presidente Clinton, de mayo del año 1994, que restringe significativamente la participación norteamericana en intervenciones colectivas y en la hostilidad de sus políticos republicanos a la intervención multilateral, pudiendo decirse lo mismo de las sospechas de los países en desarrollo hacia dichas formas de intervención.
2. Los desacuerdos entre los Estados sobre los fines que la intervención colectiva autorizada por las Naciones Unidas se traducen en resoluciones que se caracterizan por los escasos e inadecuados medios votados para las finalidades perseguidas y en falta de consenso sobre la necesidad de actuar cuando se trate de intervenir preventivamente contra Estados que emplean su soberanía para amparar sus programas políticos, con los que persiguen crear situaciones peligrosas para la humanidad.
3. Existe una gran desproporción entre la magnitud de los problemas planteados y las posibilidades colectivas y reales a disposición de la Organización de las Naciones Unidas, que carece de recursos financieros, por no hablar de los militares o de los diplomáticos, existiendo discrepancias sensibles entre determinada misión, ambiciosamente fijada, y los instrumentos para realizarla, como pasó en Somalia, donde las fuerzas puestas a disposición de UNOSOM II recibieron un amplio mandato, de mayor extensión que el recibido por las fuerzas norteamericanas a las que relevaron, aun siendo bastante más débiles, pudiendo decirse lo mismo de UNPROFOR, que nunca han dispuesto de los medios que les podrían haber hecho llevar a buen término el alto el fuego del año 1992, entre Croacia y Serbia.

Las Naciones Unidas y el uso de la fuerza

Las Naciones Unidas nunca han hecho honor al adjetivo de unidas ni se han mostrado muy eficaces en el uso de la fuerza, a pesar del éxito relativo de algunas de las operaciones de mantenimiento de la paz que han patrocinado y organizado. Pero, en el empleo de la fuerza, en el sentido de operaciones militares en dichas misiones de mantenimiento es donde ha aparecido una verdadera problemática, particularmente en Somalia, Congo y antigua Yugoslavia, destacándose que, hasta el momento del comienzo de la operación *Deliberate Force*, de la OTAN, en 30 de agosto de 1995, la situación en Bosnia-Herzegovina presentó dificultades respecto a la autorización y empleo de la fuerza. Al mismo tiempo, quedó de manifiesto la falta de una estructura conceptual en el empleo de la fuerza, distinta en sus fines y propósitos de las formas bien fijadas por la ONU para el empleo de fuerzas armadas: imposición de la paz, en caso de clara agresión, y mantenimiento de la paz, durante el cual sólo se permite un uso limitado de la fuerza.

La Carta de las Naciones Unidas ha ejercido considerable influencia en los muchos casos de empleo de la fuerza, habiéndose hecho en forma más compleja y variada de lo imaginado en el año 1945, cuando fue redactada. En general, la Carta adoptó la postura de que debe permitirse el empleo de la fuerza solamente cuando se hace con fines pacíficos, fundamentalmente defensivos, y, preferiblemente, como acción colectiva. En su capítulo VII (artículos 39 a 51), la Carta establece los elementos para un sistema de seguridad colectiva, muy cualificado, por el artículo 31:

> «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales...»

El órgano clave para organizar la imposición colectiva internacional es el Consejo de Seguridad de la ONU, que tiene asignada la responsabilidad de determinar la existencia de las amenazas a la paz artículo 39:

> «El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz o acto de agresión, y hará las recomendaciones o decidirá que medidas serán aplicadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales.»

Para cumplir con lo establecido, en el capítulo VII se supone que el Consejo de Seguridad tendrá fuerzas militares a su disposición, recibiendo ayuda y asesoramiento del Comité de Estado Mayor artículo 47.1:

> «Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del referido Consejo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al empleo y mando de las fuerzas puestas a su disposición...». Todo esto con el freno introducido por el artículo 47.3 «... las cuestiones relativas al mando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente.»

Pues de hecho el Consejo de Seguridad nunca ha tenido Fuerzas Armadas directamente a su disposición en la forma prevista en el capítulo VII de la Carta, de manera que los acuerdos previstos en el artículo 43 nunca se han materializado.

Sin embargo, concluida la guerra fría, dejando libres las manos al Consejo de Seguridad, en la aplicación de la Carta se observan importantes variaciones respecto a la seguridad colectiva, entre ellos la de significativas autorizaciones de actividades militares de imposición de la paz, empleándose la fuerza por parte de Estados agrupados, aunque no se llegara a la concepción de la Carta, en su previsión de que el Consejo de Seguridad dispusiera de fuerzas dependientes directamente de su autoridad. Así, la guerra de Corea, desarrollada entre los años 1950 y 1953, marcó el comienzo de la costumbre adoptada por las Naciones Unidas de autorizar a los Estados miembros el uso de la fuerza, recomendando su Consejo de Seguridad, después de la invasión, el 25 de junio de 1950, de Corea del Sur por fuerzas norcoreanas, en su resolución número 83, de 27 de junio del mismo año:

> «La prestación y ayuda que fuere necesaria a la República de Corea para rechazar el ataque armado, restableciendo la paz y la seguridad internacionales en la zona»,

seguida, dos semanas después, por la resolución número 84, de 7 de julio de 1950, que «recomendaba que todas la fuerzas y cualquier ayuda se pusieran bajo el mando unificado de Estados Unidos», a los cuales se autorizaba para utilizar la bandera de la ONU.

Estas resoluciones sólo pudieron aprobarse porque casualmente, en aquellos momentos, la URSS estaba boicoteando al Consejo de Seguridad, por su negativa a asignar un lugar en el mismo a la República Popular China, por lo que no pudo vetarlas, lo que sí estuvo en condiciones de hacer cuando, más tarde, en el mismo año 1950, volvió a ocupar su sitio en dicho Consejo. Pero para evitar pasadas experiencias, la Asamblea General dictó su resolución número 377, de 3 de noviembre de 1950, aprobada por 52 votos contra cinco y dos abstenciones, que establece que:

«Si el Consejo de Seguridad, debido a falta de unanimidad de sus miembros componentes, no puede ejercer su responsabilidad fundamental para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en cualquier caso que exista una amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad o un acto de agresión, la Asamblea General tomará sobre sí, inmediatamente, el asunto al objeto de plantear a las países miembros las adecuadas recomendaciones sobre medidas colectivas, incluyendo, caso de quebrantamiento la paz o actos de agresión, el empleo, cuando fuera necesario, de fuerzas armadas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales...»

Lo que sólo indicaba que el veto no constituía una barrera infranqueable para la acción de las Naciones Unidas, si bien no se pudo invocar esta resolución, en fecha posterior, principalmente, en que la acción se paralizó en el Consejo de Seguridad, porque faltó el consenso entre los componentes de la Asamblea General respecto a la acción a seguir.

Una autorización clara del empleo de la fuerza para rechazar una agresión se obtuvo en la respuesta a la invasión iraquí de Kuwait, el 2 de agosto del año 1990, cuando el Consejo de Seguridad dicto, el 29 de noviembre de 1990, su resolución número 678, que autorizaba:

«A todos los Estados miembros que cooperaban con el Gobierno kuwaití... a utilizar todos los medios necesarios para apoyar y aplicar la resolución número 660, y todas las resoluciones pertinentes, restableciendo la paz y la seguridad en la zona.»

No pedía a los Estados que iniciaran «acciones militares» sino que utilizaran «todos los medios necesarios», término que eufistícamente había venido a sustituir a aquél, incluyendo a los que cooperaban con el Gobierno de Kuwait en el exilio, lo que era un reconocimiento de que, a pesar del texto del artículo 25 de la Carta —«Los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta»—, los distintos países pueden tener un concepto diferente de los demás y que se pueden observar cierta forma de neutralidad frente a las operaciones autorizadas por la ONU.

Desde el año 1991, en casos como Somalia, Irak y algunos otros, tanto el Consejo de Seguridad, colectivamente, como sus miembros permanentes occidentales, individualmente, adoptaron posturas dubitativas respecto a una nueva doctrina de intervenciones humanitarias: la intervención militar en un país sin la aprobación de sus gobernantes con

la finalidad de evitar la muerte o extensos sufrimientos a sus habitantes. Así nacieron nuevas dificultades en distintos casos, siendo entre ellos el más destacado el de la operación de Somalia donde, en diciembre del año 1992, el Consejo de Seguridad tomó la histórica decisión de autorizar por vez primera una misión militar multilateral para que estableciera un marco suficientemente seguro para garantizar la prestación de ayuda humanitaria. A fines del mismo mes llegó a dicho país un grupo de fuerzas —UNITAF—, dirigido por Estados Unidos (resolución número 794, de 3 de diciembre de 1992):

> «El Consejo de Seguridad, reconociendo el carácter singular de la situación imperante actualmente en Somalia y consciente de su deterioro, complejidad y su índole extraordinaria, que exigen una respuesta inmediata y de excepción... Decidido también a restablecer la paz, la seguridad y el orden público a fin de facilitar el proceso de solución pacífica bajo las auspicios de las Naciones Unidas con objeto de lograr la reconciliación nacional en Somalia... Reafirma su exigencia de que todas las partes, movimientos y facciones de Somalia pongan fin, inmediatamente, a las hostilidades, mantengan una cesación del fuego en todo el país y cooperen con el representante especial del secretario general, así como con las fuerzas militares que habrán de establecerse en virtud de la autorización extendida en el párrafo 10 *infra*, a fin de facilitar el proceso de distribución de socorro, reconciliación y solución pacífica en Somalia... Decide que las operaciones y la continuación del despliegue de los 3.500 integrantes de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNUSOM) autorizados en el párrafo 3 de la resolución número 775 (28 de agosto de 1992)... Autoriza el aumento de los efectivos de la operación de las Naciones Unidas en Somalia y su despliegue subsiguiente... se lleven adelante a discreción del secretario general...»

Esta fuerza multinacional que, en febrero de 1993, constaba de 24.000 miembros norteamericanos y 13.000 soldados de otras nacionalidades, relevó a las fuerzas destacadas en Somalia —UNOSOM I—, pequeño grupo formado por 550 tropa paquistaníes, que se había mostrado incapaz de ampliar su control de la situación más allá del aeropuerto de Mogadiscio. En mayo de 1993, UNOSOM II con fuerzas menores y un mandato más amplio, sustituyó a UNITAF, siendo la primera vez que se autorizaba por la ONU desde principios de 1960, cuando se autorizó la Operación del Congo —ONUC—, un mandato de imposición de la paz (resolución número 814, de 26 de marzo de 1993):

> «El Consejo de Seguridad, reconociendo la necesidad de una transición rápida, gradual y sin tropiezos de UNITAF a la ampliación de la UNUSOM II. Reconociendo que el restablecimiento de las instituciones administrativas locales y regionales es indispensable para que vuelva a reinar la tranquilidad interna. Pide al secretario general que... preste asistencia en la repatriación de refugiados y personas desplazadas dentro de Somalia. *c)* Preste asistencia al pueblo de Somalia para fomentar y promover la reconciliación política mediante la amplia participación de todos los sectores de la sociedad somalí y el establecimiento de la instituciones nacionales y regionales y la Administración Civil en todo el país. *d)* Preste asistencia en el restablecimiento de la fuerzas de policía somalíes a nivel local, regional o nacional... *e)* Preste asistencia al pueblo de Somalia en la formulación de un programa coherente e integrado para la remoción de minas en toda Somalia. 5. Decide aumentar los efectivos de la fuerza de la UNUSOM y ampliar su mandato de conformidad con las

recomendaciones contenidas en los párrafos... 6. Autoriza el mandato de UNUSOM ampliada —UNUSOM II— por un periodo inicial que terminará el 31 de octubre de 1993, a menos que decida renovarlo antes. 7. Subraya la importancia crucial de desarme... 10. Pide al secretario general que apoye la aplicación, desde el interior de Somalia, del embargo de armas impuesto por la resolución número 733 del año 1992, utilizando, según convenga y en función de su disponibilidad las fuerzas de UNUSOM II por la presente resolución... 12. Pide al secretario general que establezca las condiciones de seguridad necesarias para facilitar la repatriación de refugiados y el reasentamiento asistido de las personas desplazadas, recurriendo a las fuerzas de la UNUSOM II y prestando particular atención a las zonas donde la gran inestabilidad reinante continúa amenazando la paz y la seguridad de la región. 14. Pide al secretario general que, por conducto de su representante especial, disponga que el comandante de las fuerzas de la UNUSOM II asuma la responsabilidad y el mantenimiento de un clima de seguridad en todo el territorio de Somalia...»

Su misión fue la de continuar el restablecimiento de la paz, la estabilidad y el orden; colaborar con la reorganización de la policía somalí; ayudar y ofrecer seguridad en la repatriación y reasentamiento de personas desplazadas; colaborar en el programa de desactivación de minas; supervisar el embargo de armas y facilitar el desarme; así como ayudar al desarrollo económico de Somalia.

Las dificultades empezaron cuando UNUSOM II intentó, según el mandato recibido, el desarme de los distintos grupos indígenas que se incrementaron cuando los somalíes dieron muerte a 23 soldados paquistaníes e hirieron a otros 54, en una emboscada realizada el 5 de junio, pertenecientes al contingente internacional y, más tarde, cuando dieron muerte a otros 15 miembros del contingente de la ONU, entre ellos 12 norteamericanos, lo que llevó a Estados Unidos a anunciar que sus tropas se retirarían en marzo de 1994. Por su parte, Italia acusó a la ONU de incompetencia y de no haber buscado el asesoramiento italiano en su lucha contra los grupos rebeldes somalíes. Por el Consejo de Seguridad se fijó el mes de marzo de 1995 como fecha terminal de UNUSOM II.

La experiencia adquirida en Somalia, donde unas guerrillas, principalmente urbanas, de unos 800 hombre, pudieron anular y hostigar a unas fuerzas internacionales de 28.000 hombres, hizo reconsiderar la posibilidad de una imposición de la paz, principalmente por no haber observado la imparcialidad y convertirse en parte en la guerra civil. Como conclusiones se llega a:

1. Que las fuerzas que operan bajo mando de las Naciones Unidas sólo deben recibir órdenes de éstas.
2. Que no debe intentarse en situaciones como la descrita, soluciones meramente militares.
3. Que los efectivos que deben participar en la operación de imposición de la paz han de estar adecuadamente equipados para tal cometido.
4. Que esta operación híbrida de mantenimiento e imposición de la paz dio resultados incompletos, siendo causa de desacuerdos constantes entre los participantes sobre la finalidad de la operación y su estructura de mando, por lo que el caso de Somalia se cita frecuentemente en apoyo de la tesis de una operación de mantenimiento de la paz el empleo de la fuerza y la no observancia de la imparcialidad resultan de fatales consecuencias.

Sin embargo, en lo que se refiere al empleo o a la amenaza de empleo de la fuerza por la ONU, las operaciones en la antigua Yugoslavia fueron, en su mayor parte, un verdadero fracaso, agravado por un empleo inadecuado de la terminología, siendo un error denominar a las fuerzas de la ONU en dicha zona fuerzas de protección (UNPROFOR) cuando por su naturaleza no podían ofrecer una seria protección militar y el calificarlas de fuerzas de mantenimiento de la paz cuando había poca paz que mantener.

De hecho las amenazas y usos de la fuerza por los elementos de la ONU no dejaron de mostrar una voluntad de utilizar la fuerza en defensa propia, pero en los demás casos sólo aparecen claramente estos ejemplos:

1. La operación en que, a partir del 16 de julio del año 1992, los navíos de la OTAN desplegaron en el Adriático para vigilar el cumplimiento del embargo de armas, decretado en septiembre anterior, (resolución número 713, de 25 de septiembre de 1991) y en la aplicación de sanciones económicas a la actual Yugoslavia (resolución número 75, de 30 de mayo de 1992), aunque del mantenimiento de este embargo a través del Adriático no puede decirse que tuviera gran éxito.
2. Cuando, en octubre de 1992, el Consejo de Seguridad impuso, por resolución número 781, de 9 de septiembre, la prohibición de vuelos militares en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina, y cuando el 12 de abril de 1993, la OTAN empezó a ejecutar la operación *Deny Flight*. Entonces fueron muchos los problemas planteados, demostrándose la casi imposibilidad de impedir los vuelos nocturnos por helicópteros, aparte la poca disposición de Francia e Inglaterra a apoyarla ante las posibles represalias contra sus Fuerzas Terrestres en el lugar de la operación. Cuando el 28 de febrero de 1994, los aparatos de la OTAN abatieron cuatro aviones serbios tuvo lugar la primera operación militar en los 45 años transcurridos desde la creación de la OTAN.
3. En 1993, el Consejo de Seguridad, en su resolución número 824, de 6 de mayo de 1993, declaró a seis ciudades de Bosnia-Herzegovina «zonas de seguridad», sin que en esta ocasión se hubieran establecido los detalles sobre la protección militar de tales zonas por parte de la ONU. Se autorizó a UNPROFOR a disuadir los ataques contra dichas zonas de seguridad y, en caso de legítima defensa, a tomar las medidas necesarias, incluyendo el uso de la fuerza y responder a los bombardeos contra tales zonas por cualquiera de las partes o a las incursiones armadas en ellas, mientras que, por resolución número 836, de 4 de junio de 1993, «los Estados miembros, actuando independientemente o a través de acuerdos u organizaciones regionales, podían tomar bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, en estrecha coordinación con el secretario general y UNPROFOR, todas las medidas necesarias, por medio del empleo de la Fuerza Aérea, en las zonas de seguridad, o en sus inmediaciones, en la República de Bosnia-Herzegovina, para apoyar a UNPROFOR en la ejecución de su mandato».

Ambas resoluciones prometían mucho, pero no para el caso inequívoco de emplear las fuerzas de la ONU en defensa de las zonas de seguridad, viendo su efecto reducido por la poca disposición de algunos países para facilitar los 34.000 soldados que se estimaban necesarios por Boutros Ghali.

Propuestas para un empleo más eficaz de la fuerza por parte de las Naciones Unidas

ANTECEDENTES

¿Cuáles han sido las deducciones extraídas y aplicables sobre un uso más eficaz de la fuerza por parte de la ONU? Entre los principales problemas hay que destacar: el no llegar a una idea clara y consensuada de los propósitos políticos y estratégicos de las intervenciones en situaciones sometidas a rápidos cambios, por lo demás complicados; la constante creencia ahora dubitativa, de que todo el mundo respetará y observará lo que decida el Consejo de Seguridad; la ausencia de una forma de intervención que vaya más allá del mantenimiento y la imposición de la paz; y la dificultad de que los países empleen sus fuerzas en operaciones peligrosas, lejos de sus fronteras políticas.

Por otra parte se han originado grandes discusiones sobre las muchas variantes de la idea de crear unas fuerzas permanentes, dependientes directamente de las Naciones Unidas. En el año 1993, se planteó la disponibilidad de fuerzas, calculadas en unos 5.000 voluntarios, no limitadas a las operaciones de mantenimiento de la paz, tal como tradicionalmente se las entendía. Más tarde, en el año 1995, el secretario general Boutros Ghali sugirió también la creación de unas fuerzas permanentes de intervención rápida, formadas por contingentes de los Estados miembros, para su empleo en casos en que fueran necesarias tropas para el mantenimiento de la paz. También el pasado año 1995, el Gobierno holandés elaboró una propuesta, no formalizada, para la organización de una brigada de despliegue rápido.

Ante el hecho de que las Naciones Unidas siguen siendo el órgano legitimador de determinados usos de la fuerza, sus miembros más destacados deben estar preparados en ciertos casos para autorizar operaciones a cargo de un país, o grupo de éstos, en circunstancias en que la situación puede cambiar rápidamente. Si la ONU ha de ejercer eficazmente su misión, tiene necesidad de reconocer a sus miembros que han de adoptar una proximación conceptual distinta de una operación de mantenimiento de la paz, de carácter imparcial, con base en el consentimiento de las partes y de una simple acción de imposición de la paz en nombre de un Estado atacado.

En palabras de Boutros Ghali, en su artículo publicado en la revista *Foreign Affairs*, número de invierno 1992-1993:

> «Los años de la década de los noventa ha impuesto sobre las operaciones de mantenimiento de la paz otra nueva misión: la protección de la entrega de abastecimientos humanitarios al personal civil afectado por un conflicto continuado. Así ocurre en Bosnia-Herzegovina y Somalia, Estados miembros cuyas instituciones han dejado de existir en su mayor parte en una trama confusa y cruel de conflictos civiles. Esta nueva misión pone a prueba los métodos tradicionales de intervención, especialmente las circunstancias en que las tropas de la ONU pueden abrir fuego. Las normas actuales de intervención les permite hacerlo en el caso en que personas armadas intenten impedirles, por la fuerza que no den cumplimiento a las órdenes recibidas. Este comportamiento seguido muy esporádicamente en el pasado, puede adoptarse con mayor frecuencia si las Naciones Unidas confieren competencia suficiente al Consejo de Seguridad para actuar contra aquellas personas que, por beneficio personal o con fines bélicos, intenten apropiarse o destruir los abastecimientos humanitarios destinados a las poblaciones civiles que tienen que soportar los sufrimientos.»

LA MEDIACIÓN DE LA ONU EN LOS CONFLICTOS

Las actividades de la ONU tienen que reflejar el consenso entre sus miembros, de donde derivan sus limitaciones, a saber:

En primer lugar sus medidas han de reflejar la voluntad colectiva de la comunidad internacional, de forma clara y sostenida, no siempre resultando fácil la definición de esa voluntad. A diferencia de lo que ocurrió en la época de la guerra fría, en la que era caso repetido y constante el empleo del veto, en los últimos años el Consejo de Seguridad ha aumentado, por el contrario, el número de resoluciones tomadas sobre decisiones de determinación de la citada voluntad, aunque con considerables ambigüedades aparte del creciente cuestionamiento de si el Consejo, en su actual estructura, representa verdaderamente a la comunidad internacional.

En segundo lugar, las Naciones Unidas carecen de medios independientes para imponer la voluntad internacional, expresada por su Consejo de Seguridad, aunque existan diferentes medios para demostrar su determinación, particularmente a través de los previstos en el capítulo VII de la Carta «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión» entre ellas las sanciones económicas y el bloqueo, artículo 41:

> «El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medios que no impliquen el uso de fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de la relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación.»

Artículo 42:

> «Si el Consejo de Seguridad estimara que las medidas de que trata el artículo 41 puedan ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por miembros de las Naciones Unidas.»

Claramente se determina y así se expresa que corresponde a los Estados miembros, individual o colectivamente, aplicar dichas medidas.

Recientemente, se han emprendido acciones por grupos de países miembros, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, en el golfo Pérsico, en Somalia y en Haití, pero la Organización carecía de la estructura necesaria y de recursos directos para actuar eficazmente, requiriéndose en casos semejantes un mínimo de consenso entre las partes y voluntad de cooperación, que si bien se pueden promocionar a través de incentivos de tipos varios no se puede imponer a las partes.

POSIBILIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las Naciones Unidas pueden intervenir en las distintas fases de un conflicto, incluyendo los momentos anteriores a su estallido, así como en diversas formas. Así, antes de que surja el conflicto armado, las Naciones Unidas pueden intentar impedirlo mediante medi-

das de diplomacia preventiva. Un buen ejemplo lo ofrece la organización de FYROM, en la antigua república yugoslava de Macedonia, en la que se desplegaron unos 1.000 *cascos azules* y en la que el secretario general y su representante especial están utilizando sus buenos oficios para promocionar el diálogo pacífico entre las distintas partes, aunque algunos observadores señalan el riesgo que se corre al autorizar despliegues preventivos en un solo lado de las fronteras, pues se puede interpretar como un abandono de la neutralidad por parte de la ONU. La resolución número 795, de 11 de diciembre de 1992, creó un mando independiente, con Cuartel General en Skopje, capital de Macedonia, para controlar las fronteras de la República de Macedonia con la República Federal de Yugoslavia y Albania. Aunque al principio formaba parte de UNPROFOR, se trata de una operación independiente, desplegada a invitación del Gobierno macedonio, para evitar la posible extensión hacia el Sur del conflicto yugoslavo. El despliegue inicial de 147 observadores canadienses, se inició el 6 de enero de 1993, sustituido el 2 de marzo por un batallón escandinavo de 700 hombres, de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, los cuales fueron incrementados en unos 300 *marines* de Estados Unidos, hasta llegar, aproximadamente, a los 1.000 hombres.

También en pleno conflicto pueden las Naciones Unidas jugar un importante papel en sus esfuerzos de establecimiento de la paz, para alcanzar un arreglo pacífico.

Tradicionalmente, los intentos por mantener la paz se aplicaron para estabilizar una situación después de la conclusión de un conflicto armado, frecuentemente a través de alguna especie de acuerdo, tal como un alto el fuego, aceptado por la partes en conflicto. Pero es que, recientemente, las operaciones de mantenimiento de la paz han aumentado considerablemente en cuanto a su número, haciéndose más diversas y complicadas, siendo su denominador común la plena identidad con los conflictos internos, mientras tradicionalmente las fuerzas de mantenimiento de la paz desplegaban a la largo de las fronteras internacionales o líneas establecidas en las treguas. Ahora, esas fuerzas son multinacionales y cuentan con componentes diversos, tales como las que tienen por misión supervisar el desarrollo de unas elecciones o controlar si se respetan los derechos humanos, habiéndose iniciado este cambio entre lo tradicional y lo moderno en año 1989, en Namibia, con el Grupo de Ayuda Transicional de las Naciones Unidas (UNTAG), una vez encontrada la solución a un conflicto queda por realizar la misión de consolidación de la paz *(Peace Building)* y la reconstrucción, en general.

NUEVAS FUNCIONES PARA LA DIPLOMACIA DE LAS NACIONES UNIDAS

Así pues, terminada la guerra fría, se ha visto operar cambios cualitativos y cuantitativos en las funciones desempeñadas por las Naciones Unidas en operaciones de paz. Sin duda, las experiencias adquiridas en los últimos años, en Somalia y la antigua Yugoslavia, pueden producir cierta desilusión por lo que, para el futuro inmediato deben resolverse, previamente, ciertos interrogantes antes de decidir la intervención, tales como:

1. ¿Dónde se debe intervenir?
2. ¿Cuándo hacerlo? Esta pregunta tiene repuesta diciendo que lo ideal sería impedir el estallido de las hostilidades mediante la diplomacia preventiva y, si no fuera posible, cabe seguir preguntándose, si la intervención debe decidirse en una fase inicial, actuando pasivamente, o hacerlo a través de intentos de mediación, esperando llegue

el momento en que las partes muestren la clara voluntad de llegar a un acuerdo. Lo que se acuerde tendrá consecuencias importantes sobre la naturaleza, alcance del mandato y lo exigible a las actividades de la ONU. En cuanto al factor tiempo de la intervención es también crucial determinar el momento de hacerlo.

3. ¿Cómo intervenir? Existen determinada serie de medios para hacerlo, oscilando entre emplear un mediador individual hasta utilizar unas fuerzas considerables de imposición o mantenimiento de la paz, siendo fundamental que la decisión se apoye en expectativas objetivas de lo que se quiere lograr.

Todo cuanto antecede permite considerar el papel jugado por las Naciones Unidas en el proceso de paz seguido en Camboya. Así: el establecimiento de la paz *(Peacemaking)* en Camboya.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas, particularmente por Francia e Indonesia, como miembros de las mismas, se intensificaron en julio-agosto de 1987, con ocasión de la primera conferencia de París, culminando, en octubre de 1991, en la segunda conferencia celebrada en dicha capital, en los Acuerdos de París, resultado de amplias negociaciones que trajeron como consecuencia el compromiso de las partes en llegar a la paz. No es de desdeñar la participación del secretario general de la ONU en el asesoramiento prestado a las partes y al Consejo de Seguridad sobre lo que, objetivamente, podría lograrse.

De los Acuerdos de París salió el mandato recibido por la Autoridad de Transición de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), siendo en aquellos momentos la operación emprendida por la ONU, hasta entonces (1992-1993), de mayor ambición y costes. Políticamente, se aisló al Jemer Rojo y permitió al pueblo camboyano, por vez primera en 40 años, elegir un Gobierno nacional, democrática y libremente. Según los acuerdos citados, se trataba de establecer un alto el fuego entre las cuatro facciones camboyanas: el Gobierno Hun Sen; el Partido Democrático de Kampuchea, conocido como Jemer Rojo; el Frente Popular Jemer de Liberación Nacional (KPNLF); y el Frente Unido Nacional por una Camboya Independiente, Neutral, Pacífica y Cooperativa (FUNCINPEC); la retirada de fuerzas extranjeras del territorio camboyano; el cese de la ayuda militar extranjera; el desarme, acantonamiento y desmovilización de fuerzas militares y su posterior incorporación a un nuevo Ejército nacional; así como la liberación de todos los prisioneros de guerra y presos políticos. También se trataba de celebrar elecciones por una asamblea constitucional y de establecer un nuevo gobierno.

La misión de UNTAC terminó con un éxito sin precedentes. Aunque generalmente denominada misión de mantenimiento de la paz, y aún incluyendo elementos propios de operaciones tradicionales de tal tipo de intervenciones, como vigilancia de situaciones de alto el fuego UNTAC tuvo a su cargo la ejecución de un amplio plan de establecimiento de la paz, de la democracia, constitucionalidad y reconstrucción del Estado camboyano. A tal fin, UNTAC controlaría directamente aquellas actividades que más podrían influir sobre el resultado electoral, para lo que contaba con siete componentes: militar, policía, derechos humanos, electoral, Administración Civil, repatriación y reconstrucción.

Desde un principio, hubo que vencer la resistencia de dos de la facciones en litigio: el Jemer Rojo y el Gobierno Hun Sen. Los primeros, violando constantemente el alto el fuego y no permitiendo a UNITAC entrar en sus dominios en la selva, ni colaborando en

el desarme de sus fuerzas, decidiendo, finalmente, no tomar parte en las elecciones y masacrando a los vietnamitas en sus propósitos de arrojarlos del país; los segundos, no colaborando en el control administrativo de sus actividades, particularmente de sus Fuerzas de Seguridad. Frente a estos acontecimientos, la función de las fuerzas militares de UNTAC se centró en la preparación y ayuda a la celebración de elecciones, para las que se habían registrado más del 90% de los posibles electores (4,6 millones de personas). Por otro lado, se efectuó relativamente sin contratiempos, la repatriación de 350.000 refugiados de la frontera tailandesa-camboyana. Las elecciones se celebraron sin contratiempos, votando incluso el Jemer Rojo y casi el 90% de los electores registrados, y a finales de septiembre, según lo programado, hubo nuevo Gobierno y pudo ocupar el trono el rey Sihamuk.

Indudablemente, la clave del éxito de la operación camboyana residió en las elecciones de mayo, que crearon un clima de sentimiento nacional. Aislaron al Jemer Rojo y dieron origen a un sistema parlamentario bipartidista y de unidad nacional. Gran parte de este éxito es imputable a la eficacia del componente electoral de UNTAC, voluntarios de muchos países que registraron y difundieron información en zonas peligrosas y distantes. Lo mismo puede decirse del componente militar, que facilitó y protegió la celebración de las elecciones. Otro factor del éxito conseguido fue el hecho de que UNTAC actuara de acuerdo con un plan preconcebido y bien elaborado.

Entre las críticas que pueden hacerse a UNTAC aparecen el tardío despliegue de sus componentes, resultando de la falta de experiencia y posibilidades de la ONU en la planificación y servicios logísticos en una operación de tal complejidad; las competencias incompletas conferidas en su secretario general para misión tan complicada; el que no impusiera su autoridad plenamente desde los primeros momentos, aprovechando el factor sorpresa; la falta de familiaridad de los combatientes con la ONU, así como el efecto disuasor de sus posibilidades técnicas, especialmente su movilidad y transmisiones. También se hicieron críticas sobre su componente de policía civil pues el gran número de pequeños grupos, procedentes de numerosos países, se tradujo en dificultades de idioma, en la gran diversidad de estilos y normas éticas aparte de unas débiles estructuras disciplinarias.

Tanto en las Naciones Unidas como por los negociadores en París se ignoró la importancia de la desactivación de minas en el proceso de establecimiento de la paz, pues sin ella se producen muertes innecesarias y dificultades a la operación general. Entre las lecciones extraídas de la operación de UNTAC hay que mencionar el que la protección de los derechos humanos adquiere importancia capital en casos de hundimiento de la autoridad gubernativa o cuando se intenta crear un ambiente político favorable con fines electorales. Con todo, los resultados generales de las actividades de UNTAC puede calificarse de positivos.

Mientras el entramado político establecido en Camboya estaba en funcionamiento, continuados esfuerzos de mediación por las Naciones Unidas entraban en funcionamiento para el mantenimiento de la paz pues los Acuerdos de París previeron la salida de UNTAC del país al término de 18 meses, aunque estimando que una reconciliación nacional estable y una consolidación de la democracia llevaría más de varias décadas.

Evolución del concepto de mantenimiento de la paz

Los años de la guerra fría

A pesar de los indiscutibles éxitos obtenidos, en los últimos años, parece haber acuerdo en que el concepto de mantenimiento de la paz está recibiendo considerables críticas. Hasta el año 1987, las operaciones de mantenimiento de la paz, no previstas en la Carta de las Naciones Unidas, nacieron como respuesta provocada por problemas cuya solución no admitía espera y así, prácticamente, estas operaciones tuvieron, durante los primeros años una base legal muy ambigua. Hasta finales del citado año, se realizaron 13 de estas operaciones, estando 12 de ellas relacionadas con conflictos surgidos a causa de la descolonización europea, pues otros muchos casos, entre ellos los conflictos Este-Oeste, se gestionaron por mecanismos ajenos a las Naciones Unidas.

Particularmente, las operaciones de mantenimiento de la paz, por entonces y hasta entrados los años de la década de los ochenta, incluyen la vigilancia e imposición del alto en fuego en donde se había declarado previamente; observación de líneas fronterizas e interposición entre beligerantes. Todas ellas cumpliéndose tres principios básicos:

a) Consentimiento de las partes.
b) Imparcialidad.
c) No empleo de la fuerza.

Esto último, aunque no fuera un principio absoluto fue fundamental durante muchos años, en los cuales la mayor parte de las operaciones de mantenimiento de la paz consistieron en intervenciones de observadores militares sin armamento. Pero, cuando se realizaron con personal armado, se estableció como principio que la fuerza se utilizaría al mínimo, cuando fuera necesario, y que solamente debería abrirse fuego en legítima defensa, concepto actualmente ampliado haciéndolo equivalente al de casos en que el personal de las fuerzas a disposición de la ONU se veía imposibilitado de cumplir su mandato a causa de acciones de personal armado como, por ejemplo, soldados que se encuentran con obstáculos de carreteras desde los que se niega el paso a un convoy al que protegen.

También aquí conviene apoyarse en la autoridad de Boutros Ghali, cuando en el ya citado trabajo y publicación decía que:

> «Durante los años de la guerra fría los principios gradualmente establecidos y aceptados fueron: 1. El consentimiento de las parte. 2. El empleo de tropas facilitadas por los Estados miembros de las Naciones Unidas, bajo la autoridad del secretario general de la ONU. 3. Empleo mínimo de la fuerza. 4. Financiación colectiva. A los que se añadieron, de acuerdo con la experiencia adquirida, el de cooperación de las partes, un mandato claro y de posible ejecución, el de cooperación de las partes, un mandato claro y de posible ejecución, el apoyo del Consejo de Seguridad y acuerdos financieros para el caso...»

Práctica seguida en aquellos años fue la de utilizar tropas de ciertos países, particularmente de cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en especial de Estados Unidos, la ex URSS o China, o de países fronterizos, para lo cual se tuvieron en cuenta sus ventajas e inconvenientes, como la aportación de fuerza y autori-

dad que hubiera supuesto la presencia de una gran potencia o los conocimientos locales que una nación vecina podría haber facilitado. Otros problemas fueron la debilidad creada por la dependencia del consentimiento del país anfitrión, puesto de manifiesto con la expulsión del contingente de la ONU de Egipto, en el año 1967; en el Congo, durante los años 1960-1964, donde el cumplimiento del mandato recibido obligó a actividades tales como la ayuda al Gobierno a mantener el orden público y al empleo de las fuerzas militares, lo que modificó el mandato, pasando de una operación de mantenimiento de la paz a ser prácticamente de imposición de la paz; y en el Líbano, en el año 1982, la presencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz no impidieron las alteraciones del orden, incluidas las invasiones extranjeras.

En resumen, los resultados obtenidos pueden calificarse de positivos, tales como, sino la solución de ciertos conflictos sí la detención de su extensión; la disminución de los riesgos de intervenciones a cargo de las grandes potencias o países próximos; y el aislamiento de ciertos conflictos locales respecto al enfrentamiento Este-Oeste.

Cambios operados desde 1988

Primeramente, hay que consignar la gran expansión del número de operaciones de mantenimiento de la paz a cargo de la ONU; después, señalar las razones de dicha expansión, entre las cuales hay que destacar el aumento de las posibilidades a favor del Consejo de Seguridad para tomar decisiones en las distintas crisis presentadas, a causa de la reducción del empleo del veto por quienes podían hacerlo, señalando que, mientras, de mayo de 1945 al mismo mes del año 1990, China lo utilizó 3 veces, Francia 18, el Reino Unido 30, Estados Unidos 69 y la URSS 114, el último veto lo interpuso Rusia el 29 de febrero del año 1984 ante la resolución que proponía la ampliación de las últimas fuerzas destinadas al Líbano, Fuerzas Provisionales de la Naciones Unidas para el Líbano (UNIFIL). Entre mayo de 1984 y el mismo mes de 1990, Estados Unidos vetó 32 veces la resoluciones del Consejo de Seguridad, mientras China y la ex URSS no lo hicieron en ninguna ocasión, si bien el 11 de mayo del año 1993 se utilizó para bloquear una resolución sobre el financiamiento de las fuerzas de la ONU destacadas en Chipre para el mantenimiento de la paz.

Otra de las razones que explican la expansión de las operaciones de mantenimiento de la paz fue el sentimiento generalizado y optimista sobre la función de las Naciones Unidas en la seguridad internacional y su protagonismo en dicha clase de operaciones, compartido tanto por las personas físicas como por los gobiernos nacionales. A lo anterior se suma el crecimiento, al terminar la guerra fría, de la necesidad de contar con fuerzas de mantenimiento de la paz.

Lo mismo puede decirse del tipo de operaciones emprendidas, algunas de ellas totalmente nuevas para la ONU y otras ejecutadas en una escala mucho mayor que las anteriores del mismo orden de funciones. Hay que destacar:

— La protección de residentes en una región amenazados por el empleo de la fuerza, como, por ejemplo, en las zonas protegidas de Croacia.
— Garantizar y asegurar la entrega de suministros humanitarios y la ejecución de un amplio abanico de otras actividades humanitarias en pleno conflicto, como en Yugoslavia.

— La protección de zonas de seguridad, tales como en Bosnia.
— La supervisión e incluso la realización de elecciones, tal como en los casos de Camboya y otros lugares.
— Asegurar la desmilitarización particular de determinadas zonas, como Sarajevo y Gorazde.
— Conservar y custodiar las armas entregadas por algunas de las partes durante el desarrollo de un conflicto.
— Colaborar en el restablecimiento de las funciones policiales y gubernamentales después de una guerra civil, como fue en el caso de Camboya.

Esto no es más que una muestra de lo realizado, que no agota el tema, porque la aparición de nuevas circunstancias requirieron nuevas funciones, a lo que no cabe hacer objeciones, a pesar de los problemas que surgieron *ex novo*, para los que se carecía de experiencia. Así, por ejemplo, se pueden citar dos casos presentados en el periodo 1991-1993 donde el requisito de consentimiento de las partes vio disminuida la importancia de su carácter fundamental:

1. En el establecimiento de los «paraísos de seguridad» aprobados, por su ubicación en Irak Septentrional, que corrió a cargo de fuerzas norteamericanas, británicas y francesas, sin vinculación de dependencia de la ONU, cuando Irak no consintió la entrada de las fuerzas de la coalición, si bien hubo acuerdos posteriores ONU-Irak que permitieron el envío de miembros de las Naciones Unidas a dicha zona con el posterior consentimiento iraquí, resultando, en gran medida, de la primitiva invasión impuesta a Irak. Los resultados de la intervención demostraron ciertas posibilidades de una acción emprendida contra los deseos de un Estado soberano e influyeron en las respuestas dadas por la ONU en casos de otros conflictos.
2. A principios de 1992, surgió un nuevo caso, esta vez en Yugoslavia, en que el consentimiento de las partes en una operación de mantenimiento de la paz patrocinada por la ONU se presentó con más complejidad de lo señalado por las teorías en vigor.

En esta ocasión, la resolución número 743 del Consejo de Seguridad, de 21 de febrero, del año indicado, autorizó las operaciones en la antigua Yugoslavia, de UNPROFOR, que si bien contenía señales de consentimiento también señalaba que el organismo emisor de la resolución actuaba bajo la responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en referencia al capítulo VII de la Carta, recordando a los Estados su obligación de aceptar las decisiones del referido Consejo. Con todo esto se quería decir que, aunque la operación se había iniciado con el consentimiento de las partes, podía continuar aún sin contar con él.

También el párrafo 20 de «Agenda para la Paz» de Boutros Ghali, contenía una definición de mantenimiento de la paz expresada en estos términos:

> «El despliegue de las Naciones Unidas sobre el terreno, hasta ahora efectuado con el consentimiento de las partes. El mantenimiento de la paz supone una técnica que amplía las posibilidades a la prevención del conflicto como al establecimiento de la paz.»

Sin embargo, en documentos posteriores se vuelve a la definición en que se incluye la necesidad del consentimiento de las partes, como por ejemplo en el S/26450, de 14 de marzo de 1994, titulado «Mejorando la capacidad de la ONU en el mantenimiento de la

paz». Con ésta, ya antigua definición del secretario general, se implicaba que los principios generales del mantenimiento de la paz por la ONU estaban cambiando, y así por ejemplo en Somalia, desde diciembre de 1992, se ve rebajada la importancia del consentimiento. Lo mismo puede decirse en la antigua Yugoslavia, donde el número de partes intervinientes en el conflicto y la controversia sobre el estatus de cada una hicieron difícil la obtención del consentimiento.

En efecto, en la posguerra fría, dos operaciones de mantenimiento de la paz, como UNPROFOR y UNOSOM II, se organizaron apoyadas en el capítulo VII de la Carta, sin recurrir, como en ocasiones anteriores, en tan gran medida al consentimiento de las partes y fue así para eliminar limitaciones experimentadas, como las sufridas en el año 1967 en Oriente Medio y porque se reconoció que las fuerzas de la ONU no podían contar con la continuidad de su existencia teniendo que depender de cualquier dirigente local. Pero hay que hacer constar que si bien se ha registrado cierta disminución del nivel de exigencia del consentimiento al decretarse las resoluciones que autorizaban las operaciones por el Consejo de Seguridad no ha ocurrido lo mismo en el desarrollo cotidiano de las operaciones sobre el terreno, pues en cualquier lugar geográfico que se encuentran las fuerzas de la ONU deben actuar siempre de acuerdo con los jefes civiles y militares.

Respecto al uso de la fuerza, viene ésta directamente ligado al consentimiento pues, en años anteriores, las fuerzas actuantes fueron autorizadas a emplearla cuando se le hizo una oposición descarada, o frente a una amenaza directa, pero rara vez tuvieron que servirse de ella. Pero, en los últimos años, tanto las amenazas como el uso de la fuerza han adquirido nuevo protagonismo. Así, en abril del año 1989, en Namibia, los delegados de la ONU autorizaron, o por lo menos toleraron, el uso de la fuerza contra infiltraciones de la Organización del Pueblo Surafricano, como condición necesaria para el éxito de la misión encomendada. En Bosnia, se ha comprobado la necesidad de disponer de un elemento de coacción, aunque se han hecho patente las dificultades que su empleo encerraba. De alguna forma había que reaccionar ante la paralización de la distribución de la ayuda humanitaria, el cañoneo de ciudades. El sitio de ciudades y la comisión de crímenes de guerra, mientras las fuerzas de la ONU permanecían impotentes cruzadas de brazos. En el párrafo 44 de «Agenda para la Paz», el secretario general recomendaba al Consejo que:

> «Considerara el empleo de fuerzas de imposición de la paz y con un tipo de intervención anticipado previamente.»

De todas formas, no se crearon tales unidades en la forma y con los fines propuestos, tomándose la decisión de asignar tal función a las mismas fuerzas de mantenimiento de la paz a fuerzas nacionales y, como ocurrió en Bosnia y Sarajevo, a las fuerzas de la OTAN, recordándose la resolución número 836, de 4 de junio del año 1993, como decisión clave en este punto, autorizándose a los países miembros, actuando individualmente o a través de organizaciones regionales, a emplear la Fuerza Aérea para apoyar a UNPROFOR, en Bosnia. Los principios que plantea una mayor voluntad del uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento de la paz se han originado en casos de conflicto prolongado, donde no se respetan los acuerdos existentes, y que presentan difíciles cuestiones tales como si el empleo de la fuerza restablece la debilitada credibilidad de las fuerzas operantes o si, por el contrario, aumentan los riesgos a que están sometidos sus miembros, ligeramente armados, ocupando posiciones vulnerables, pues como pudieron de manifiesto los acon-

tecimientos en Somalia, se ven más expuestos a los ataques o a caer en manos de los rebeldes que lo que estaban antes de recurrir a la fuerza. Otra cuestión a resolver previamente es que, en guerras civiles de complejo carácter igual se puede dar muerte o causar bajas entre el personal civil como a adversarios armados, en cuyo caso los soldados de la ONU corren el riesgo de ser acusados de recurrir a métodos brutales que recuerdan la época colonial; en casos semejantes, se necesitaría un conocimiento perfecto de las condiciones locales y una información de primera categoría. Un tercer interrogante es que con el empleo de la fuerza se correría el riesgo de que a las fuerzas de mantenimiento de la paz se les acuse de parcialidad, lo que resulta peligroso en situaciones en que la ayuda humanitaria ocupa un lugar destacado, como ha ocurrido en Bosnia.

Por último, cabe señalar que existe una falta de predisposición a dejar a otros la decisión cuando están en juego las vidas del personal al servicio de la ONU y la misma reputación de ésta. De ahí las largas y laboriosas discusiones sobre las competencias del empleo de la fuerza en Bosnia, donde tanto los gobiernos nacionales como la OTAN, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el secretario general de éstas, e incluso los mandos sobre el terreno se creían con derecho a jugar determinado papel, llegando incluso al veto, por lo que el Consejo de Seguridad, en su resolución número 836, señaló que el empleo de la Fuerza Aérea quedaba sometido a la estrecha coordinación con UNPROFOR y el secretario general de la ONU. La influencia de este último en el control de ciertas actividades militares provocó actitudes negativas en Estados Unidos, aunque no así en Francia y el Reino Unido, que se sometieron siempre, sin dificultades, al control de las Naciones Unidas.

Necesidad de medios de información

En lo que no existe la menor duda es en la necesidad de disponer de adecuados medios de información para emplear las fuerzas en operaciones de mantenimiento de la paz. De faltar éstos se corre el riesgo de perder la credibilidad, como ocurrió en el año 1993, citándose los casos de Bosnia, Somalia y Hahití. Indudablemente, la información manejada por la ONU debe recibir un enfoque distinto de la información, y más aún de la reservada, que buscan y pretenden obtener los Estados. Esto sin tener en cuenta que el secreto de la información utilizada supone la existencia de enemigos, o por lo menos rivales, algo que las Naciones Unidas, con toda razón, pretenden impedir. Pero si bien en los años de la guerra fría, el mantenimiento de la paz fue efecto de acuerdos para vigilancia del cumplimiento de convenios o de una situación de alto fuego, bien negociado entre las partes implicadas, posteriormente se han multiplicado los problemas particularmente derivados de conflictos internos o la desaparición del sistema de orden público, en cuyas circunstancias la disponibilidad de adecuada información y en tiempo oportuno, adquirió vital importancia. Sin duda, estas nuevas necesidades dieron origen a las exigencias de los Estados, a la vista de los 200 hombres fallecidos, en el año 1993, en operaciones de mantenimiento de la paz, de contar con información suficiente antes de autorizar el despliegue de unos efectivos.

Para todos los afectados, la información política es medio fundamental tanto en las fases de planificación como en la de despliegue de los efectivos que realizarán la misión, tanto para anticipar los posibles cambios previsibles en la situación política de la zona de operaciones como para conocer el ambiente económico y social en que operan. La informa-

ción operativa se requiere para el despliegue de recursos y medios, particularmente en situaciones políticas y militares que se caracterizaban por su fluidez. Esto sin olvidar las posibilidades de conocer el sistema de transportes, vías de comunicaciones y su viabilidad, sistemas de abastecimiento de agua, electricidad y otros, recursos humanos y sanitarios, infraestructuras locales, etc., como todo lo que pudiere afectar al cumplimiento de la misión.

Uno de los sectores informativos que se está reforzando actualmente es el de la planificación y despliegue, habiéndose reconocido las deficiencias en la planificación avanzada, debido al carácter repentino con que se pueden presentar ciertas crisis y a la falta de adecuada información que no puede suplirse con el envío anticipado de destacamentos avanzados de reconocimiento. Resultado es que las Naciones Unidas sólo pueden facilitar una información mínima al personal que ha de realizar la misión de mantenimiento de la paz.

Hay ciertos casos en que los países participantes pueden facilitar a sus contingentes operativos la información que necesitan antes del despliegue real, debido a que algunos de ellos fueron en el pasado potencias coloniales, pero no en todos los demás es siempre así. La situación se hace más complicada si la misión corre a cargo de contingentes de diferentes países, entre los cuales es distinto el nivel de desarrollo de sus posibilidades de recogida e interpretación de la información relacionada con su zona de operaciones, consecuencia de diversas causas, tales como carencia de recursos materiales o de experiencia en el campo de la información e incluso, que también ocurre a veces, a un desinterés por este tipo de actividades.

Hay circunstancias en que el comandante de las fuerzas de mantenimiento de la paz puede contar con información facilitada por una nación con la cual la suya se encuentra en buenas relaciones de amistad, lo que no está al alcance de otros.

Las dificultades ligeramente reseñadas han llevado a sugerir como posible solución la de decidir que sea un país de los que ha enviado contingentes el que dirija toda la información, pero esto provocaría el nacimiento de objeciones políticas, a menos que ese Estado fuera el que ocupara la posición principal en el cumplimiento de la misión fijada en el mandato recibido. Otra medida adoptada ha sido la creación, en el año 1993, del Centro de Situación en las oficinas centrales de la ONU, que funciona las 24 horas del día, sin interrupción, en el que hay, permanentemente, dos oficiales que están en contacto constante con las misiones de mantenimiento de la paz a cargo de la Naciones Unidas. El Centro prepara informes diarios sobre dichas actividades para su conocimiento por el secretario general que lo recibe a través del Subsecretariado General para el Mantenimiento de la Paz. Además, no se limita a difundir la información sino que también la interpreta, contrastándola con otras recibidas de muy diferentes fuentes. Finalmente, sintetiza los datos obtenidos y los memoriza.

La obtención de información por la ONU en el transcurso de una operación de mantenimiento de la paz puede interpretarse como actividad que roza el principio de imparcialidad respecto a las partes contendientes. En efecto, puede ocurrir que una o varias de dichas partes muestren su disgusto ante esta actividad de las fuerzas de la ONU ya que siempre habrá algo que se desee ocultar, como por ejemplo, el quebrantamiento de un alto el fuego, un movimiento de tropas y material contraviniendo un acuerdo existente, el no haber dado

cumplimiento a una desmovilización de tropas o, simplemente, el deseo de facilitar información falsa.

También es posible que todas las partes que intervienen en el conflicto sospechen de la ONU cuando proceda a la recolección de información ante el temor de su infiltración a favor de alguna otra de las partes en disputa. Lo que no es del todo inimaginable, pues ya se dieron casos prácticos en UNPROFOR. Por otro lado, existe el temor de que los contingentes nacionales empleados por la ONU puedan buscar y obtener informaciones con fines propios, ya comerciales ya con naturaleza que afecta a la seguridad.

Un aspecto peculiar es la especialidad de la información obtenida por medios propios de la ONU, ya que, tradicionalmente, la información hay que protegerla contra agentes hostiles y su uso está limitado a los que tienen necesidad de conocer, pero estos principios no son de aplicación en operaciones de paz a cargo de la ONU, ya que tarde o temprano llegara esta información a conocimiento del público, por ser inevitable que razones políticas así lo impongan. Además, a nivel político los distintos países pueden tener intereses directos en las operaciones de mantenimiento de la paz y una vez en su poder la información siempre sentirán la tentación de explotarla para sí. Por otra parte, respecto a la lealtad del personal que trabaja, directa o indirectamente, en asuntos de la ONU ¿no se sentirá también ligado con su propio país? Por ejemplo, en el Centro de Situación trabajan 24 personas, dirigidas por un civil canadiense y un militar belga como adjunto, siendo los demás de nacionalidad australiana, noruega, paquistaní, jordana y rusa así como de Zimbabue, pudiendo pensarse que todo el personal tiene instrucciones reservadas de sus gobiernos de comunicarle lo que pueda conocer a través de su trabajo en el Centro.

La institucionalización de la información en las Naciones Unidas

Su necesidad es para todos evidente, aunque también sus dificultades, empezando por la sensibilidad políticas de sus Estados miembros y la falta de seguridad. Con todo, se han dado ya algunos pasos en sentidos positivo en la institucionalización y disposición de medios propios para la obtención, interpretación y difusión de la información. Las naciones del mundo occidental apoyan tales medidas y a pesar de la oposición que encuentran en otros países no hay duda que las primeras jugarán un papel determinante en este terreno.

Existen situaciones que presionan para lograrlo, como la diplomacia preventiva que requiere una gran base informativa para su aplicación, lo que llevó, en el año 1987, a la creación del Servicio de Búsqueda y Obtención de Información, para disponer de medios de detección anticipada de los conflictos y alterar al secretario general de la existencia anticipada de los mismos, a pesar de que, aún después, en el año 1992, fue suprimido al reorganizarse el Departamento de Asuntos Políticos, aunque se sigue sintiendo la necesidad de contar con un órgano semejante *Agenda para la Paz, diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz.* Boutros Ghali. (Naciones Unidas; Nueva York, 1992). Entre las propuestas de creación de un servicio permanente de información, dentro de la ONU, destacan la del ministro australiano de Asuntos Exteriores, quien ha sugerido la creación de un servicio formado por un grupo de profesionales de distintos países, especialistas en información, para asesorar al Consejo de Seguridad, sirviéndose de medios propios. Aquí se plantea claramente el de la lealtad a los países de origen y el de su imparcialidad en el desempeño de sus funciones, unido a la tentación de caer en prácticas propias de

todo servicio del mismo tipo, tal como el reclutamiento de agentes pagados, trabajando a su servicio, contratados para colaborar con el servicio, que estaría dominado por las principales potencias occidentales en materia de información, lo que provocaría, inevitablemente, el rechazo de los no pertenecientes a este grupo de países. Pero, la realidad es que hay pocas posibilidades de seguir por otro camino.

Creciente intervención y preparación de los participantes

Desde el año 1992, en las operaciones de mantenimiento de la paz, y cada vez más frecuentemente, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad han venido enviando contingentes, así como también lo han hecho Estados vecinos o muy próximos a la zona de intervención, como han sido los casos de China y Tailandia en Camboya. También se ha registrado la participación de países, como Japón y Alemania, a quienes se lo impedían las normas de su constitución política. Consiguientemente, han surgido problemas ante la inclinación de las naciones de ejercer un mayor grado de control sobre sus Fuerzas Nacionales, que se reflejan en su intervención al estilo propio, con graves consecuencias, puestas de manifiesto en Somalia, con la participación de Estados Unidos en UNOSOM II, en mayo 1993, hasta su partida, en marzo de 1994.

Uno de los acontecimientos importantes de reseñar respecto a las contribuciones nacionales a las operaciones de mantenimiento de la paz tuvo lugar en Alemania, donde el Tribunal Constitucional estableció que la participación militar alemana en operaciones de mantenimiento o imposición de la paz eran constitucional si contaba con la aprobación del Bundestag cuando, desde el año 1982, el Gobierno había interpretado la constitución como una prohibición de toda actividad militar germana, excepto dentro de organizaciones colectivas de seguridad y en defensa del territorio nacional. El Bundestag lo ratificó el 22 de julio de 1994, en votación mayoritaria de 424 votos positivos, aclarando no obstante el ministro de Asuntos Exteriores, Klaus Kinkel, que la «reserva y la precaución estarían siempre presentes en el futuro» y que Alemania no participaría, indiscriminadamente, en cualquier misión de mantenimiento de la paz. El mismo Alto Tribunal resolvió que las Fuerzas Armadas alemanas sólo podrían participar previo mandato del Consejo de Seguridad y el acuerdo de la Bundewehr, estipulándose su alcance y forma de participación en una ley especial, pudiendo retirarse las tropas alemanas por decisión de Bundestag.

Otro acontecimiento importante para futuras operaciones de mantenimiento de la paz, particularmente la frecuencia con que se inicien, fue la promulgación, en el año 1994, de la Directiva de Decisión Presidencial número 25 (PDD25) *The Clinton Administration´s Policy on reforming multilateral peace operations*, de 5 de mayo de dicho año, que reafirmaba el apoyo norteamericano a tales operaciones, describiéndolas como «medio de promoción de los intereses norteamericanos de seguridad en ciertas circunstancias», pero añadiendo tales criterios de empleo que hacen problemática la intervención USA en tales operaciones. La Directiva en cuestión menciona seis casos de perfeccionamiento y mejoría, entre ellos definir claramente la política norteamericana en materias de mando y control de las fuerzas de Estados Unidos que actúen en operaciones de paz de las Naciones Unidas, la reforma y perfeccionamiento en la dirección de tales operaciones, mejorar la forma en que Estados Unidos gestione y financie tales operaciones y crear las formas de cooperación entre el Gobierno, el Congreso y la sociedad en dichas operaciones. En lo referente al

mando, la Directiva subraya que el presidente no cederá nunca el mando de las Fuerzas Armadas USA, si bien, como su comandante en jefe, el presidente tiene competencias para ponerlas bajo el control operativo de un comandante extranjero si así conviene a los intereses de seguridad de Estados Unidos, tal como los dirigentes norteamericanos han hecho numerosas veces, desde la guerra de la independencia USA hasta la guerra del Golfo.

Se dice en la Directiva que Estados Unidos continuará apremiando al secretario general y miembros del Consejo de Seguridad a comprometerse en todas las operaciones de paz propuestas después de rigurosas y bien consideradas evaluaciones, añadiendo que el Gobierno USA estudiará y tomará en consideración, antes de votar a favor de una proyectada nueva operación de paz (capítulos VI o VII de la Carta de la ONU) los siguientes factores:

— Que la implantación de las Naciones Unidas sean de interés de Estados Unidos y haya una comunidad internacional de intereses en abordar el problema multilateralmente.
— Que exista una ruptura de la paz internacional o amenaza a la misma, considerada como una combinación de las siguientes circunstancias:
  — Agresión internacional.
  — Desastre humanitario urgente, unido a la violencia.
  — Interrupción repentina de la democracia establecida o grave violación de los derechos humanos unida a la violencia o amenaza de violencia.
— Que haya objetivos claramente establecidos y una compresión de en qué lugar se sitúa la misión en el espectro entre el mantenimiento de la paz, tal como tradicionalmente es entendida y la imposición de la misma.
— Que en operaciones de mantenimiento de la paz (capítulo VI de la Carta) existía un alto el fuego y se haya obtenido previamente el consentimiento de las partes, antes de desplegar las fuerzas,
— Que en operaciones de imposición de la paz (capítulo VII de la Carta) la amenaza a la paz y seguridad internacionales se considere significativa.
— Que se disponga de los medios para cumplir la misión, incluyendo tropas, finanzas y un mandato adecuado a la misión.
— Que habiéndose sopesado las consecuencias políticas, económicas y humanitarias de la no intervención se juzguen inaceptables.
— Que la duración prevista de la operación esté determinada por criterios realistas y objetivos claros.

Algunos han calificado a la PDD25 como Directiva indecisa, por su rigurosidad y el Consejo de Seguridad vio sometida a prueba la nueva política USA cuando, inicialmente, Norteamérica rehusó responder a las peticiones del secretario general a Estados Unidos para que interviniera en la detención del genocidio que tenía lugar en Ruanda, porque este país no respondía a los nuevos criterios para apoyar la participación norteamericana, si bien, en respuesta al clamor internacional norteamericano, se aceptara dicha participación, que fue tardía, reducida y dispersa. Más tarde, en el caso de Haití, a finales de año, tampoco el Gobierno USA estimó, en principio, que se daban los requisitos fijados en la PDD25, en especial que tuviera como justificación el interés nacional USA y que pudiera deducirse una fecha tope para la participación. La operación de Haití fue, finalmente, iniciada pero por otras razones, principalmente políticas, a pesar de la Directiva PDD25.

En relación con la cooperación internacional hay que destacar que, en el año 1994, Australia recibió personal canadiense, norteamericano y de países de la zona asiática del Pacífico para asistir a unos cursos de instrucción en el Centro de Mantenimiento de la Paz de las Fuerzas Armadas australianas, creado el año anterior, e instruyó a las tropas de mantenimiento de la paz enviadas, en septiembre, a Bougainville. Por su parte, Rusia y Estados Unidos realizaron su primer ejercicio conjunto de operaciones de mantenimiento de la paz, en septiembre, en el sur de los Urales, cerca de la frontera con Kazajistán, con la participación de 300 norteamericanos, demostrándose el interés de los rusos por nuevos y futuros ejercicios de tipo semejante. Un mes después, en el Colegio de Guerra Naval de Estados Unidos, con participación de marinos británicos, rusos y norteamericanos, se celebró el ejercicio de cuadros RUKUS-94. Simultáneamente, los Estados bálticos, junto con los escandinavos y el Reino Unido cooperaron en la formación y preparación de un batallón báltico para operaciones de mantenimiento de la paz, recordándose al efecto que existe una sección lituana en el batallón danés desplegado en Bosnia.

Limitándonos a las actividades de perfeccionamiento del personal para su empleo en el tipo de misiones aquí tratadas, son de destacar:

1. La creación de un Centro de Instrucción en Eslovaquia, nación que también tiene tropas en UNPROFOR.
2. Los proyectos de Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega de crear batallones de reacción rápida para su empleo en misiones establecidas por las Naciones Unidas.
3. La creación, en Canadá, del Centro Internacional de Instrucción para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
4. La instrucción en el War College del Ejército USA de un Instituto de Mantenimiento de la Paz para formar cuadros y mandos en tales operaciones.

Doctrina de varios países

Cuanto antecede ha hecho que los principales ejércitos del mundo, sirviéndose de las experiencias adquiridas en el pasado y a la vista de las necesidades inmediatamente sentidas, hayan establecido una doctrina de empleo de sus fuerzas en operaciones de paz patrocinadas por la ONU.

Un año después de la publicación de «Agenda para la Paz», de Boutros Ghali, el contenido del manual *Procedimientos operativos para las operaciones de mantenimiento de la paz* («Guidelines Standard Operating Procedures for Peacekeeping Operations» 91 —15137— Nueva York. Departamento de Información Pública, 1991) todavía reflejaba una mentalidad de corte tradicional, pero las principales naciones, desde el punto de vista militar, han empezado a desarrollar una serie de conceptos doctrinales destinados a una nueva generación de contingentes militares, lo que representa una importante contribución de las Fuerzas Armadas, cuya preocupación por el tema claramente va en aumento, manifestada particularmente en los siguientes campos: mantenimiento de la paz, acciones para detener la violencia civil, misiones de apoyo humanitario, y el despliegue de importantes efectivos multinacionales como garantía del cumplimiento de mandatos más estrictos.

Hay que reconocer que a pesar de la semejanza en la forma de abordar el tema hay ciertas diferencias entre los diferentes Ejércitos, particularmente entre el norteamericano y

otros. A tal efecto conviene recordar los comentarios de cierto alto mando del Estado Mayor del Ejército USA, diciendo que no estaba muy conforme con la ejecución de una misión para la cual no se le confiaban fuerzas abrumadamente suficientes para llegar a buen fin. No obstante, los nuevos manuales que contienen la doctrina de las Fuerzas Armadas de los distintos países suponen un importante paso para comprender las características de la violencia en sus diferentes aspectos, facilitando a los interesados una amplia gama terminológica y claras definiciones, aunque ninguno de los manuales publicados pasen de ser más que métodos de supervivencia, individual y colectiva, concentrándose en los problemas tácticos militares. Para complementarlos, sería necesaria la intervención activa de organismos civiles que tienen su parte que juzgar en el restablecimiento de un Estado derrumbado. A fin de cuentas, la misión de los militares consiste en crear las condiciones en que otros medios puedan actuar.

España (Orientaciones. Operaciones de mantenimiento de la paz. OR-7-001)

Autorizadas por resolución número 513/00346/94, de 30 de diciembre de 1993, señala los criterios rectores que el Gobierno estima necesarios para participar en operaciones de paz, de Naciones Unidas, encuadrando unos en el marco de las Naciones Unidas y otros en el estrictamente nacional, de la forma siguiente:

a) En el marco de las Naciones Unidas:

- — Realizar la operación bajo los auspicios de Naciones Unidas, sometidos al Consejo de Seguridad y dirigidos por el secretario general.
- — El consentimiento de las partes implicadas en el conflicto.
- — Mandato claro.
- — Financiación apropiada.
- — Duración, en principio, prefijada.

b) Consideraciones nacionales:

- — La necesaria participación del secretario general invitando a España a participar.
- — El consentimiento de las partes implicadas a la participación de España.
- — La compatibilidad de nuestra participación con los imperativos de la seguridad nacional y nuestras posibilidades.
- — La situación política y militar en la zona de la misión.
- — La consideración de los intereses de la política exterior nacional en el país o región en cuestión.
- — La evaluación de otros elementos de juicio tales como facilidades para el despliegue o la repatriación del contingente nacional.
- — La deseable profesionalidad de los integrantes del contingente nacional y el carácter voluntario de su participación.
- — Posibilidades de éxito y duración.

OPERACIONES DE PAZ

CAMPOS DE ACTUACIÓN

Para la consecución de la seguridad y de la paz internacionales, las Naciones Unidas u otras organizaciones reconocidas pueden actuar mediante:

1. Medidas amistosas:
   a) Diplomacia preventiva.
   b) Establecimiento de la paz.
   c) Mantenimiento de la paz.
   d) Consolidación de la paz.
2. Medidas coercitivas:
   a) Político-económicos.
   b) De carácter militar.

DEFINICIONES

1. Diplomacia preventiva: medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, que las controversias existentes se transformen en conflictos y que éstos, si ocurren, se extiendan.

   Las más importantes son:
   a) Medidas para consolidar la confianza, como pueden ser el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales de reducción de riesgos, el fomento de la libre circulación de información y la supervisión de los acuerdos regionales sobre armamentos.
   b) Investigación de los hechos. Las medidas preventivas deben basarse en un conocimiento oportuno y preciso de los hechos. Además de esto se requiere la comprensión de los acontecimientos y tendencias mundiales que pueden generar misiones.
   c) Creación de una red de sistemas de alerta temprana en relación con las amenazas ambientales el riesgo de accidentes nucleares, los desastres naturales, los movimientos masivos de población, la amenaza del hambre generalizada y la propagación de enfermedades.
   d) Despliegue preventivo. En las controversias entre Estados o cuando un país se considere amenazado, la presencia de Naciones Unidas u otra organización internacionalmente reconocida, a lo largo de las fronteras, podría reducir el riesgo de hostilidades.
   e) Establecimiento de zonas desmilitarizadas, como forma de despliegue preventivo a ambos lados de una frontera, con el acuerdo de las dos partes, con objeto de separar a beligerantes potenciales, o a un lado de la línea fronterizas, a petición de una parte, con objeto de eliminar cualquier pretexto para un ataque.
2. Establecimiento de la paz *(Peacemaking)*: proceso para acordar un fin a la confrontación y resolver los motivos que originaron el conflicto, principalmente a través de la diplomacia, mediación, negociación u otras formas de acuerdo político. En el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas se contemplan medidas de este tipo, entre las cuales se pueden destacar:
   a) Recurso a la Corte Internacional de Justicia; para que sea eficaz, todos los Estados miembros deben aceptar su competencia sin reserva alguna.
   b) Mediación y negociación, normalmente realizadas por personas designadas por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el secretario general. Suelen ser estadistas distinguidos que aportan un prestigio personal que, unido a su experiencia, alienta a las partes a iniciar negociaciones serias.

c) Prestación de asistencia. El establecimiento de la paz entre países o grupos hostiles se facilita a veces con medidas internacionales encaminadas a mejorar las circunstancias que hayan contribuido al surgimiento de una controversia o conflicto.

3. Consolidación de la paz *(Peacebuilding)*: acciones posteriores a un conflicto consecuencia de una guerra internacional o enfrentamientos civiles para identificar y apoyar estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz para evitar una reanudación del conflicto. Medidas de consolidación de la paz pueden ser entre otras:
   a) El desarme de las partes anteriormente en conflicto, la custodia y posible destrucción de armamento.
   b) El restablecimiento del orden público y el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad.
   c) Las acciones de desminado, de importancia vital para restablecer actividades fundamentales como el transporte y la agricultura.
   d) La prestación de apoyo para la reforma o el fortalecimiento de las instituciones nacionales deficientes, la conservación de elecciones y la protección de derechos humanos.
   e) La repatriación y ubicación de refugiados.

4. Político-económicas: son aquellas que sin implicar el uso de la fuerza, podrá decidir el Consejo de Seguridad que sean empleadas por los países miembros, para así hacer efectivas sus decisiones, normalmente, como última advertencia antes del empleo de la fuerza.

5. De carácter militar: si el Consejo de Seguridad estima que las medidas coercitivas del párrafo anterior pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de sus Fuerzas Terrestres, Navales o Aéreas, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender:
   a) Demostraciones.
   b) Bloqueos.
   c) Imposición de la paz *(Peace Enforcement)*.

SECUENCIA DE ACTIVIDADES

La diplomacia preventiva es una actividad permanente en aquellas áreas de tensión o crisis posible, por lo que siempre precederá a cualquier otra operación de paz.

En el caso que ésta no consiga evitar que las tensiones degeneren en conflicto, se iniciarían normalmente actividades de establecimiento de la paz *(Peacemaking)* que si tienen éxito, podrá dar lugar a actividades de mantenimiento de la paz, que mediante distintos tipos de operaciones *(Peacekeeping Operations)* intentarán restaurar y mantener la paz.

En caso de que las actividades de establecimiento de la paz no tuviesen éxito con el empleo de los distintos medios pacíficos que les caracteriza, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas podrá emplear las medidas coercitivas anteriormente citadas, normalmente en el orden expuesto, medidas político-económicas primero y de carácter militar después, pudiendo llegar en casos extremos a la última de ellas, las operaciones de impo-

sición de la paz *(Peaceenforcement Operations)*, con las que se intentará restablecer por la fuerza la paz y la seguridad internacionales.

OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

DEFINICIÓN

Son el conjunto de acciones encaminadas a la contención, moderación y finalización de hostilidades entre o dentro de Estados, ejecutadas por medio de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente, empleando fuerzas multinacionales, policía y civiles y realizadas con el consentimiento de las principales partes beligerantes, para restaurar y mantener la paz.

PRINCIPIOS GENERALES

Los siguientes principios generales constituyen la base doctrinal de las operaciones de mantenimiento de la paz:

a) Consentimiento.
b) Neutralidad.
c) Imparcialidad.
d) Consejo internacional.
e) Apoyo incondicional de las partes en conflicto.
f) Limitado uso de la fuerza.
g) Adecuada normativa.
h) Unidad de mando

MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN

Los países que aceptan formar parte de una operación de mantenimiento de la paz, pueden participar según alguna de las modalidades siguientes:

— Fuerzas de mantenimiento de la paz.
— Observaciones militares.
— Mixta de las anteriores.
— Apoyo a la operación.

CAPACIDADES

Una operación de mantenimiento de la paz requiere de las siguientes capacidades:

a) Mando y control: todos los participantes en una operación de mantenimiento de la paz estarán, normalmente, bajo el control operativo del jefe de la fuerza o de los observadores militares designados por la ONU u otra organización supranacional reconocida. Cada contingente nacional tendrá un jefe de contingente, que será responsable de los asuntos de administración interna y disciplina.
b) Transmisiones: el sistema de transmisiones que se organice deberá estar hecho a la medida de las necesidades de la misión. Deberá ser capaz de proporcionar enlace fiable para toda la cadena de mando.
c) Movilidad.
d) Seguridad.

e) Protección.
f) Apoyo logístico.
g) Relaciones públicas.
h) Información.

DEFINICIONES

CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ (PEACEBUILDING)

Acciones posteriores a un conflicto consecuencia de una guerra internacional o enfrentamientos civiles, para apoyar e identificar estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz para evitar una reanudación del conflicto.

ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ (PEACEMAKING)

Proceso para acordar un fin a la confrontación y resolver los motivos que originaron el conflicto, principalmente a través de la diplomacia, mediación, negociación u otras formas de acuerdo pacífico.

IMPOSICIÓN DE LA PAZ (PEACE-ENFORCEMENT)

Operaciones militares multinacionales para restaurar la paz o establecer condiciones específicas en un área de conflicto o tensión en la que las partes pueden no consentir la intervención y quizás estén empeñadas en actividades bélicas. La fuerza multinacional actúa contra la parte o partes que violan la paz y seguridad internacionales. Esto implica el empleo de operaciones de combate para alcanzar objetivos y va más allá de lo que se consideran operaciones de mantenimiento de la paz.

MANTENIMIENTO DE LA PAZ (PEACEKEEPING)

Es la contención, moderación y finalización de hostilidades entre o dentro de Estados, por medio de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente, empleando fuerzas multinacionales, de policía y civiles, realizadas con el consentimiento de las principales partes beligerantes, para restaurar y mantener la paz.

Reino Unido (Manual de campaña del Ejército de Tierra)
publicado en 1995: Wider Peacekeeping

Sus partes más destacadas se resumen así:

OPERACIONES EN APOYO DE LA PAZ

Es el término genérico para describir las operaciones militares en las cuales intervienen fuerzas militares patrocinadas por la ONU. Incluye los siguientes tipos:

— *Peacekeeping* (mantenimiento de la paz). Operaciones efectuadas con el consentimiento de las partes beligerantes para lograr o mantener la paz con objeto de lograr la seguridad y mantener la vida en zonas de conflicto, declarado o potencial
— *Wider peacekeeping* (mantenimiento de la paz en sentido amplio). Los aspectos ampliados de las operaciones de mantenimiento de la paz, realizadas con el consentimiento general de las partes beligerantes en un ambiente que puede ser muy sensible a modificaciones.

ACTIVIDADES MILITARES

Los tipos de actividades que, habitualmente se emprenderán se pueden categorizar así:

— Mantenimiento de la paz *(Peacekeeping):*
  — Misiones de observación.
  — Interposición.
  — Mantenimiento de la paz en sentido amplio *(Wider Peacekeeping):*
    — Prevención de conflictos.
    — Operaciones de desmovilización.
    — Ayuda militar.
    — Ayuda humanitaria.
    — Protección y prohibición de movimientos.
  — Imposición de la paz *(Peaceenforcement):*
    — Imposición de sanciones.
    — Intervención directa (para restaurar la paz mediante amenaza o el uso real de la fuerza).

LOS CONFLICTOS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN SENTIDO AMPLIO

Este tipo de conflictos requerirán su resolución mediante la conclusión, más bien que por la fuerza, y en ellos las operaciones militares tendrán como objetivo, principalmente, crear o ayudar a crear las condiciones en que pueden desarrollarse las actividades políticas y diplomáticas. Por ello, las medidas militares no pueden considerarse como un fin en sí mismas sino como complemento de actividades económicas, humanitarias y diplomáticas que juntas permitían alcanzar objetivos políticos. De esta forma, el éxito se medirá por el grado en que el conjunto de tales actividades avancen hacia la consecución del mandato de la ONU, lo mismo que los conceptos de victoria o derrota resultan inapropiados para aplicarlos a este tipo de operaciones.

MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN SENTIDO AMPLIO

Los diferentes tipos de misiones de esta naturaleza son:

a) Prevención de conflictos.
b) Desmovilización.
c) Ayuda militar.
d) Ayuda humanitaria.
e) Protección y prohibición de movimientos.

SIGNIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO

Nota característica del consentimiento... lo que separa el mantenimiento de la imposición de la paz no es el grado de violencia sino el de consentimiento

AMENAZAS AL CONSENTIMIENTO

El consentimiento encuentra su fundamento en los siguientes principios:

1. Imparcialidad.
2. Legitimidad.

3. Respeto mutuo.
4. Uso mínimo de la fuerza.
5. Credibilidad.
6. Transparencia.

EL EMPLEO DE LA FUERZA

El mal uso de la fuerza arriesga la estabilidad de la operaciones de mantenimiento de la paz y producen una transición violenta e incontrolada a la imposición de la paz.

Estados Unidos. C (1). (Joint Publication 3-07.3)
de la Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos

Fechada el 29 de abril de 1994, se recogen las partes más destacadas de su contenido.

CAPÍTULO I. GENERALIDADES SOBRE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

1. Introducción: las operaciones militares de mantenimiento de la paz, sirven de apoyo a los esfuerzos diplomáticos para alcanzar o mantener la paz en zonas de conflicto real o potencial. El aspecto individual más destacable en una operación de este tipo para la consecución del éxito es el consentimiento del Estado o Estados involucrados así como de todas las partes importantes en la disputa.
2. Mantenimiento de la paz: la doctrina USA ha definido el mantenimiento de la paz como operaciones militares o paramilitares que se emprenden con el consentimiento de los principales beligerantes, destinadas a controlar y facilitar la ejecución de una tregua existentes y a apoyar los intentos diplomáticos para llegar a un acuerdo político duradero.
3. Descripción del mantenimiento de la paz: las operaciones de mantenimiento de la paz tienen lugar como consecuencia de acuerdos y negociaciones diplomáticas entre los beligerantes, la organización patrocinadora y los Estados que enviarán sus Fuerzas Nacionales... Las Naciones Unidas han sido el organismo que más frecuentemente han patrocinado esta clase de operaciones.
4. El desarrollo del mantenimiento de la paz: los esfuerzos modernos respecto al mantenimiento de la paz evolucionaron después de la Segunda Guerra Mundial y aunque la Carta no trata el tema, las Naciones Unidas han ido desarrollando una doctrina sobre el mantenimiento de la paz. El término fuerzas de mantenimiento de la paz se utilizó en el año 1956, cuando las Naciones Unidas crearon las fuerzas de emergencia (UNCF) destinadas a vigilar y controlar la ruptura del contacto de la fuerzas de Gran Bretaña, Francia e Israel después de la invasión de Egipto en la guerra del canal de Suez.
5. Misiones: son tres los tipos de misiones que Estados Unidos puede realizar en operaciones de mantenimiento de la paz:
   1. Facilitar apoyo logístico y financiero.
   2. Facilitar observadores individuales o personal de apoyo de mando.
   3. Fuerzas de mantenimiento de la paz.

APOYO AL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

El apoyo financiero es la forma principal de apoyo de Estados Unidos a las operaciones de mantenimiento de la paz

También pueden facilitar apoyo logístico en forma de abastecimientos y equipamientos así como medios aéreos y navales de transporte para apoyar a una operación de mantenimiento de la paz.

MISIONES DE OBSERVADORES

Entre sus funciones se comprende la actuación como observadores y como expertos en determinados sectores, bajo el mando de las Naciones Unidas o cualquier otra organización.

Observan, controlan e informan sobre el cumplimiento de un armisticio y posibles violaciones del cumplimiento del mismo, realizando estas actividades mediante el empleo de patrullas motorizadas en zonas sensibles, negociaciones entre fuerzas rivales e investigaciones especiales. Entre sus misiones típicas, aparte las mencionadas, se encuentran:

— Realizar regularmente visitas de contacto a las unidades de mantenimiento de la paz, dentro de su zona de responsabilidad.
— Mantener información actualizada dentro de su zona.
— Visitar a las autoridades civiles en funciones tales como supervisión de elecciones, transmisión de competencias, particiones de territorios o la realización temporal de funciones civiles.

FUERZAS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Estados Unidos puede facilitar unidades de combate y de apoyo a los combatientes, como partes de una operación de mantenimiento de la paz. El personal puede emplearse individualmente, por ejemplo, en una plana mayor o estado mayor multinacional, o bien como parte de una unidad, así como formado un equipo, como ejemplo, médico.

Existen tres tipos de operaciones y seis de misiones que se pueden asociar con las actividades de mantenimiento de la paz y se pueden apoyar mediante operaciones de tal nombre. Estas misiones son: de supervisión de zonas libres, de alto el fuego, de retiradas y ruptura del contacto, de intercambio de prisioneros de guerra, de militarizaciones y desmovilizaciones, así como del mantenimiento de la Ley y el orden.

PROCESO DE APROBACIÓN DE OPERACIONES AUTORIZADAS POR LA ONU

No existe un acuerdo general sobre lo que constituye la autoridad para el mantenimiento de la paz. Sin embargo, el artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas:

> «El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.»

Faculta a dicho Consejo para crear los organismos de él dependientes que juzguen necesarios para desarrollar sus funciones, dentro de cuyo alcance caen las misiones de observación y las fuerzas de mantenimiento de la paz. Así, normalmente, el Consejo de Seguridad tiene competencias para iniciar y concluir una operación de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, han existido dos ocasiones en que la autoridad dimanó de la Asamblea General: en 1956, en el de las UNCF, y en 1962, en Irán, en el de las fuerzas de las Naciones Unidas, en Irán Occidental.

El secretario general responde ante el Consejo de Seguridad de la organización, conducción y dirección de las operaciones de mantenimiento de la paz.

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA
EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Las operaciones de mantenimiento de la paz difieren de las actividades de seguridad interna, fundamentalmente, en que las fuerzas que intervienen no actúan en apoyo de un gobierno pues son absolutamente neutrales. Una vez que dichas fuerzas pierden la reputación que les proporciona su imparcialidad desaparece su utilidad. Por ella, hay ciertas condiciones que deben tenerse presente para el buen desarrollo de una operación de mantenimiento de la paz, tales como:

a) El consentimiento, cooperación y apoyo de las autoridades de las partes enfrentadas.
b) El reconocimiento político de la ONU por la mayoría, si no por toda, la comunidad internacional.
c) Un mandato claro, limitado y realista de la misión, con unas normas de empleo especificadas y compatibles.
d) Libertad de movimientos suficientes para las fuerzas y observadores al objeto de cumplir con sus responsabilidades.
e) Un sistema eficaz de mando, control, comunicaciones y ordenadores.
f) Fuerzas imparciales, equilibradas y bien instruidas.
g) Posibilidades y medios de información.
h) Un adecuado sistema de apoyo logístico.

CONSIDERACIONES POLÍTICAS

El mandato, las fuerzas de mantenimiento de la paz intervendrán mediante un mandato que establece el alcance de las operaciones:

1. La base de toda operación de mantenimiento de la paz es el mandato establecido por el Consejo de Seguridad de la ONU, preparado mediante negociaciones con las partes en el conflicto, incluyendo el país anfitrión y las partes que son potenciales aportantes de contingentes y aceptables para la nación anfitriona.
2. El mandato que autoriza la operación puede:
   — Designar al jefe de las fuerzas.
   — Recomendar los efectivos que componen las fuerzas.
   — Relacionar a los países que estén dispuestos a facilitar contingentes inmediatamente y aquellos con los que está en negociaciones para su aportación.
   — Esbozar propuestas para el movimiento y entretenimiento de las fuerzas, incluyendo los países que pueden facilitar transporte aéreo y marítimo, así como unidades logísticas.
   — Presentar propuestas respectos a la financiación de la operación.
   — Proponer fecha límite para la ejecución de la misión.

APÉNDICE A. DEFINICIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Una Directiva de Decisión Presidencial sobre la reforma de las operaciones multilaterales de paz da la siguiente definición de mantenimiento de la paz:

> «El despliegue de militar y/o civil, con el consentimiento del Estado o Estados implicados y, más recientemente, de todos las partes presentes en la disputa con el objeto de ayudar a la conservación o mantenimiento de la paz. Se trata tradicionalmente de operaciones en que no se combate (excepto con fines de autodefensa) y se emprenden, normalmente, con la finalidad de facilitar la ejecución de un acuerdo existente sobre una tregua y en apoyo de los esfuerzos diplomáticos para lograr un arreglo político duradero de la disputa.»

La Directiva Presidencial emplea el término «operaciones de paz» para significar todo el espectro de actividades destinadas a reducir las tensiones y resolver conflictos internacionales. Aunque todo el espectro incluido en las operaciones de paz comprende el mantenimiento de la paz y la imposición de la paz (capítulos VI y VII de la Carta de la ONU), es importante diferenciar operativamente entre ambas el objeto de facilitar a los mandos militares la preparación de sus unidades para la misión recibida. Mantenimiento de la paz *(Peacekeeping)* tal como se define en esta publicación es:

> «Las operaciones militares o paramilitares que se emprenden con el consentimiento de todos los principales beligerantes, destinadas a controlar y facilitar la ejecución de una tregua existente y apoyar los intentos diplomáticos para llegar a un arreglo político de larga duración.»

Esta definición de mantenimiento de la paz es más restrictiva que otras ya que se define una situación en la que existe el consentimiento de los beligerantes a los intentos de mantener una tregua negociada. A pesar del hecho de que la ONU ha venido utilizando el término de *Peacekeeping* durante más de 30 años aún no ha dado una definición oficial. La definición informal de la ONU, descrita en la obra *Los cascos azules* es la siguiente:

> «... una operación realizada por militares, pero sin facultades de imposición, fijada por las Naciones Unidas para mantener o restablecer la paz en zonas de conflicto.»

C (2) (Manual de Campaña 100-23 FM 100-23),
del Ejército de Estados Unidos, diciembre del año 1994)

Señala esta publicación que las operaciones de paz *(Peace Operations)* es un término nuevo y muy amplio que comprende un extenso abanico de actividades, que crean y mantienen las condiciones necesarias para que predomine la paz. Incluyen tres tipos de actividades:

1. Apoyo a la diplomacia *(Support to Diplomacy)* —establecimiento de la paz *(Peacemaking)*, consolidación de la paz *(Peacebuilding)* y diplomacia preventiva.
2. Mantenimiento de las paz *(Peacekeeping)*.
3. Imposición de la paz *(Peace Enforcement)*.

CAPÍTULO I. PRINCIPIOS DE LAS OPERACIONES DE PAZ

Los Estados miembros de las Naciones Unidas realizan las operaciones de paz según lo establecido en los capítulos VI y VII de la Carta de la ONU.

Normalmente, el mantenimiento de la paz, en su aspecto tradicional, lleva consigo altos grados de consentimiento y estricta imparcialidad, y se trata de operaciones autorizadas por los capítulos VI y VII de la Carta de la ONU, de tal manera que las operaciones de mantenimiento de la paz también se denominan operaciones del capítulo VI.

Las operaciones de paz en las que existe en alto grado de consentimiento y una discutible imparcialidad se realizan mediante mandatos y se rigen por el capítulo VII de la Carta de la ONU. Estas operaciones, frecuentemente, son conocidas como el capítulo VII (imposición de la paz)

Tipos de operaciones, las operaciones de paz comprenden tres tipos de actividades:

a) Apoyo a la diplomacia.
b) Mantenimiento de la paz.
c) Imposición de la paz.

APOYO A LA DIPLOMACIA

El apoyo militar a la diplomacia se ha hecho cada vez más importante promocionando los intereses norteamericanos en el exterior. Sus componentes comprenden el establecimiento de la paz *(Peacemaking)*, la consolidación de la paz *(Peacebuilding)* y la diplomacia preventiva.

Establecimiento de la paz *(Peacemaking)*, el establecimiento de la paz es un proceso de mediación diplomática para llegar a un acuerdo que ponga fin a las disputas que llevaron al conflicto.

Consolidación de la paz *(Peacebuilding)*, consiste en acciones posteriores al conflicto, principalmente diplomáticas, que fortalecen y reconstruyen las instituciones y las infraestructuras civiles para evitar una vuelta al conflicto.

Diplomacia preventiva, son las acciones diplomáticas realizadas antes de que estalle una crisis anticipable al objeto de impedir o limitar la violencia.

MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Implica la ejecución de operaciones militares o paramilitares que se realizan con el consentimiento de todos los principales beligerantes. Se trata de actividades que tienen por objeto controlar y facilitar la aplicación de un existente acuerdo de tregua, así como apoyar los intentos diplomáticos para llegar a una solución política duradera. Entre estas actividades se incluyen la observación del desarrollo y control de las treguas y alto el fuego.

IMPOSICIÓN DE LA PAZ

Consiste en el empleo de la fuerza militar o amenaza de su uso, siguiendo normalmente una autorización internacional, para obligar al cumplimiento de sanciones o resoluciones generalmente adoptadas. El propósito de la imposición de la paz es mantener o restaurar la paz y apoyar los esfuerzos diplomáticos para alcanzar un acuerdo político de larga duración.

DIFERENCIAS ENTRE MANTENIMIENTO E IMPOSICIÓN DE LA PAZ

Ambas están consideradas como operaciones de paz. Sin embargo, existe una amplia demarcación entre ambas y su realización tiene lugar en circunstancias muy diferentes, afectando a las variables de consentimiento, uso de la fuerza e imparcialidad. Unas fuerzas previstas para el mantenimiento de la paz pueden carecer de suficiente poder combatiente para una operación de imposición de la paz.

Los comandantes al frente de las operaciones deben, por tanto comprender estas diferencias y tener en cuenta que las variables operativas giran alrededor de tres factores:

a) El consentimiento, en las operaciones de mantenimiento de la paz, las partes beligerantes consienten a la presencia y operaciones de las fuerzas mientras que en la imposición de la paz el consentimiento no es absoluto y pueden usarse la fuerza para imponerla.

b) Uso de la fuerza, en las operaciones de mantenimiento de la paz, la fuerza sólo puede usarse en la autodefensa o en defensa con un mandato. En las operaciones de imposición de la paz, la fuerza se utiliza para obligar o imponer.

c) Imparcialidad, en las operaciones de mantenimiento de la paz es más fácil mantener la imparcialidad mientras que la naturaleza de las de imposición hace desaparecer la percepción de la imparcialidad por parte de las fuerzas operantes en casos de imposición de la paz.

Las variables, las operaciones de paz se realizan en un ambiente dinámico conformado por cierto número de factores y variables que influyen sensiblemente sobre la forma en que aquellas tienen lugar. Las variables típicas de las operaciones de paz son:

a) El grado de consentimiento.

b) El nivel de fuerza aplicada.

c) El grado de imparcialidad.

Estas variables no se presentan de forma constante y pueden variar, individual o colectivamente en el transcurso de la operación.

EL GRADO DE CONSENTIMIENTO

La falta del consentimiento en una operación de mantenimiento de la paz puede llevar a una escalada descontrolada de la violencia y modificar desfavorablemente la naturaleza de aquélla.

EL NIVEL DE FUERZA APLICADA

Mientras una tradicional operación de mantenimiento de la paz no es violenta, la de imposición de la paz puede incluir acciones de combate muy violentas.

EL GRADO DE IMPARCIALIDAD

Una operación de paz viene también influenciada por el grado en que las fuerzas actúan en forma imparcial y como lo perciben las partes beligerantes. Mientras las operaciones de mantenimiento de la paz exigen la imparcialidad, las de imposición de la misma llevan consigo la imparcialidad, que puede cambiar con el tiempo y naturaleza de las operaciones.

Naciones Unidas

> «Habida cuenta de la extraordinaria atención que han prestado entre el público las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas vale la pena recordar que éste es solamente uno de los medios que utiliza la Organización para conservar la paz y la seguridad internacionales. Estos medios pueden agruparse bajo cinco epígrafes, que cada vez resultan más familiares para la comunidad internacional.»

Así empezaba el capítulo II del «Informe del secretario general» a la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el 14 de marzo de 1994, presentado «en cumplimiento de lo solicitado por el Consejo de Seguridad en la declaración hecha por el presidente del Consejo el 28 de mayo de 1993 (S/25859)», para continuar diciendo:

a) La diplomacia preventiva es una actividad encaminada a impedir que se produzcan controversias entre las partes, a impedir que las controversias existentes se intensifiquen hasta convertirse en conflictos armados y a limitar la extensión de éstos cuando se producen.

b) El establecimiento de la paz es una acción diplomática encaminada a lograr que las partes hostiles alcancen un acuerdo negociado por medios pacíficos como los que se contemplan en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

c) El mantenimiento de la paz es una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno (normalmente con personal militar y civil), con el consentimiento de las partes, para hacer cumplir acuerdos de limitación de conflictos armados (cesación del fuego, separación de fuerzas, etc.) o supervisar su cumplimiento y lograr la solución de esos conflictos (mediante acuerdos parciales o globales) y/o proteger la entrega de suministros de socorro humanitario.

d) La imposición de la paz puede ser necesaria cuando fracasan los medios pacíficos. Consiste en las medidas adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión.

e) La consolidación de la paz es decidida después de los conflictos armados. Consiste en determinar y sustentar las medidas y estructuras necesarias para afianzar la paz y fomentar la confianza y la interacción entre los antiguos enemigos, a fin de evitar que se reproduzcan el conflicto.

POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

VII

HACIA UNA CULTURA DE DEFENSA

Francisco Laguna Sanquirico
GB de Infantería
de la Dirección General de Política de Defensa.

El concepto «cultura de defensa» es nuevo en España. Hasta hace pocos años se empleaba el término de «conciencia de defensa» o «voluntad de defensa», que sin ser idénticos al de cultura se refieren a una misma realidad: el espíritu que necesita un pueblo para organizar su defensa y participar en la lucha por sus intereses. Como este espíritu ha de partir necesariamente del conocimiento por este camino se aproximan unos y otros, aunque en sentido estricto el primero parezca referirse más a las ideas y al conocimiento de los datos y los segundos a los sentimientos que mueven a los hombres y a las naciones.

Posiblemente influyan en el cambio la actitud de la sociedad mucho más opuesta hoy a cuanto se relaciona con las guerras y, por una equívoca extrapolación, a la Institución militar. Si bien los conflictos bélicos han acompañado a los hombres a lo largo de la historia y las naciones terminaron por aceptarlos como algo inevitable e incluso beneficioso, las dos grandes guerras de este siglo, unido al conocimiento sobre la capacidad de destrucción de los medios que la técnica ha puesto a disposición de los combatientes, han impulsado actitudes de repulsa y de temor que se ha traducido, en muchos casos, en el rechazo a cuanto se relaciona con «lo militar». Justo es reconocer que esta postura se alimenta no sólo de sentimientos negativos, sino que también brota del incremento de los deseos de paz y la preocupación por la repercusión de los gastos de defensa en el desarrollo de la economía de los países menos desarrollados.

En el marco de este problema, general en los países de nuestro entorno, España destaca por la falta de una «cultura de defensa». Su larga historia como Estado moderno, se encuentra plagada de gestas, de victorias y de derrotas y durante generaciones en las escuelas se han ensalzado como modelos a quienes lucharon frente a cuantos atentaron contra los intereses nacionales. No se trata de cuestionar si el pueblo español mantiene o no las virtudes que le hicieron reaccionar en tiempos pasados, cuando se vio amenazada, sino del interrogante que suscita la actitud ante los temas que se refieren a la seguridad en su más amplio sentido y como se tratan los problemas que afectan a las Fuerzas Armadas.

Por otro lado no se trata de un problema coyuntural sino que afecta también al futuro. En este sentido y sin exagerar su importancia, conviene recordar que los resultados de los estudios sociológicos realizados en los últimos años, no son precisamente tranquilizadores respecto a lo que opinan los jóvenes en relación a la defensa de los intereses nacionales.

En consecuencia se impone una reflexión sobre el tema que, al margen de las discusiones sobre el modelo más conveniente de Fuerzas Armadas, el servicio militar, su realidad y sus condicionamientos o las necesidades de disponer de tal o cual material, plantee a la opi-

nión pública la urgencia de que se han de superar viejos prejuicios y abandonar posturas, que con la etiqueta de «antimilitaristas», están trasnochadas. La cultura sobre los temas que afectan a la defensa no se vincula a ninguna opción política o social concreta, y por el contrario evitará las actitudes equívocas, y en ocasiones ridículas, que en momentos recientes se han vivido en nuestro país.

Asimismo contribuirá a evitar las posturas maximalistas de quienes todavía sostienen las superadas teorías de la «seguridad nacional» en el sentido de interpretar que todo cuanto afecta a la vida de un Estado ha de estar, de una u otra forma, comprendido en los planes de defensa.

Se trata en definitiva de saber «donde nos encontramos», lo que constituye, sin duda, el sentido más profundo del concepto «cultura». A partir de este conocimiento se estará en condiciones de optar, partiendo de la realidad y no de las utopías de lo que uno quisiera que fuese. La utopía puede ser el objetivo pero no el punto de partida. Una segunda consecuencia, igualmente importante de la «cultura de defensa», es que facilita el acercamiento y en último término, la integración, de los Ejércitos en la sociedad a la que pertenecen. Sólo se aprecia aquello que se conoce y muchas de las tensiones que se producen dentro del tejido social de una nación, nacen del desconocimiento o cuando menos, de la parcialidad con la que se conocen distintos sectores de la misma.

La «cultura de defensa»

¿Qué significa «cultura de defensa»? Así como la conciencia o el espíritu de defensa se identifican con la disposición de un pueblo a defenderse de las agresiones de sus enemigos y esto se hacía extensivo no sólo a sus habitantes y a su territorio sino también a sus intereses, cuando se habla de «cultura» parece diluirse este sentido y referirse más a la información. Cierto que las palabras tienen por sí mismas un gran peso y que en cierta manera condicionan desde le origen el propio planteamiento de los problemas, pero también sucede que cuando se impone un nuevo término es necesario precisar su alcance para de este modo evitar las interpretaciones sesgadas.

Cuando se plantea el grado de «cultura de defensa» que tiene una nación se alude al nivel de conocimientos pero también a las consecuencias que ello comporta en relación a los sentimientos patrióticos y a su disposición a defenderse. Parte de las ideas porque ellas son la base de los sentimientos y en la sociedad posindustrial en que nos encontramos, de poco vale una actitud colectiva si no está cimentada en un conjunto de ideas claras. Puede ser que en un momento dado los sentimientos propicien un acto de heroicidad ante una situación de peligro, pero el quehacer diario se ha de apoyar en el convencimiento y éste nace de la cultura.

En consecuencia el primer paso es determinar el contenido. La defensa abarca hoy muchos campos que no son propios de las Fuerzas Armadas y por otro lado, muchos términos militares son de uso corriente al tratar temas que no tienen nada que ver con la Defensa Nacional. Todo ello produce cierta confusión y conviene precisar que es lo que realmente abarca, o debe abarcar, la llamada «cultura de defensa»

Son tres las áreas que comprende: los problemas actuales de la seguridad y defensa, tanto a nivel nacional como al internacional; la estructura y organización de la defensa, sobre todo en España; y lo referido más específicamente a los Ejércitos.

La problemática actual sobre la seguridad abarca muchos puntos. Las relaciones internacionales son hoy mucho más estrechas y los problemas de una nación afectan, o pueden afectar, a otras. Asimismo los intereses de cada país no son exclusivamente suyos sino que coinciden con los de otras naciones y se ven favorecidos o amenazados por acontecimientos aparentemente muy lejanos. Sobre este entramado de cuestiones, intereses y riesgos no es posible plantear fórmulas sencillas en las que las soluciones aparezcan como algo evidente. Tampoco se debe pretender que toda la sociedad sea experta en tales problemas, pero una adecuada «cultura de defensa» si propicia un mayor interés por esas cuestiones y sobre todo una actitud más positiva hacia las soluciones que haya que adoptar.

En segundo lugar se encuentra la organización de la defensa propia de cada país. Llama la atención hasta que punto se desconocen no sólo los organismos sino también la regulación vigente sobre quienes tienen que abordar los distintos problemas, como se toman las decisiones y que nivel de compromisos tiene España con otras naciones que inciden sobre las mismas. Todo ello, al menos en sus esquemas fundamentales, debe conocerse para estar en condiciones de participar. Términos como Directiva de Defensa Nacional o Plan Estratégico Conjunto se critican o se ensalzan sin conocer, a menudo, su contenido. Lo mismo sucede con los organismos que se confunden y cuyas siglas se emplean en bastantes ocasiones sin ninguna precisión. Sin embargo, lo más importante no son estos datos o estos términos, sino lo que subyace de desconocimiento respecto a las responsabilidades de cada órgano en orden a la estructura de defensa y en consecuencia a las decisiones que son de su competencia.

Y en tercer lugar están las Fuerzas Armadas. Aunque como ya se ha dicho, la seguridad y defensa no es patrimonio de los Ejércitos, es indudable que éstos tienen un papel destacado que los transforma en protagonistas. Son los receptores de la mayor parte de los presupuestos de Defensa y en relación a los recursos humanos son la piedra de toque que mejor mide la actitud de la sociedad respecto a este problema. Por este motivo todas las naciones fomentan, de una forma o de otra, lo que se podría llamar «popularidad» de sus Ejércitos porque los gobernantes saben que lo que no se conoce es difícil de apreciar y las Fuerzas Armadas son realmente eficaces cuando están apoyadas por la sociedad y pierden mucha de su capacidad cuando se ven cuestionadas desde el interior del pueblo al que defienden.

Dificultades al desarrollo de la «cultura de defensa»

No cabe negar que existen serios obstáculos para lograr desarrollar una auténtica «cultura de defensa» en una sociedad que no vive momentos de crisis o de conflicto. Al margen de problemas circunstanciales, en el caso español se pueden señalar tres grupos de dificultades: la complejidad de los temas de seguridad y defensa y su carácter reservado; la ausencia de centros de estudios en los que se analicen y desde los que se difundan; y la actitud de la sociedad respecto a las Fuerzas Armadas.

Los problemas relacionados con la defensa de una nación son complejos. Aunque en muchos círculos y tertulias se hable de los grandes problemas del mundo y últimamente se estén publicando numerosas obras relacionadas con las guerras, lo normal es que las opiniones se reduzcan a temas históricos o al permanente deseo de alcanzar la paz y el rechazo a la violencia. Si en cualquiera de estos ambientes se plantea una cuestión sobre las características geográficas del lugar sobre el que se está hablando o de los datos técnicos del material, el nivel de conocimientos suele ser muy deficiente.

Tampoco es fácil conocer las intenciones y los motivos de las decisiones de los Estados en esta materia, entre otras cosas por su carácter reservado. Por razones obvias cuanto se refiere a la seguridad o está clasificado como secreto o se tiende a que se conozca poco o mejor nada. En ocasiones aparece una información periodística sobre tal o cual cuestión, pero en general son escasas y casi siempre recogidas de alguna publicación técnica y presentadas de modo parcial.

Los intereses nacionales no suelen tener la calificación de «secretos», entre otras cosas porque se publican en documentos oficiales y salen a relucir en debates parlamentarios, etcétera, pero lo que en un momento dado, en una situación concreta se considera «interés nacional», bien porque existe una amenaza, bien porque se está llevando a cabo una determinada acción política, desde luego se mantiene lo más reservado posible. En los casos en que estos intereses se relacionan con problemas de defensa este problema incide sobre la dificultad de conseguir que la sociedad se identifique con los planteamientos del Estado y es una de las dificultades mayores para conseguir la deseada «cultura de defensa».

Relacionada con esta complejidad hay que situar el déficit en nuestro país de estudios sobre temas militares y de defensa. Ni se incluyen en los planes de estudios de Bachillerato, ni en las Universidades y Escuelas Técnicas existen cátedras como en otras naciones, y son escasos los centros en los que a los posgraduados se les de oportunidad de profundizar en ellos. Todo esto representa un serio *handicap* para España puesto que se traduce lógicamente en la pobreza de estudios y de publicaciones en los que se puedan difundir, sin entrar en polémicas a menudo innecesarias, ideas, datos y proyectos.

No deja de ser curioso constatar que así como se lleva años solicitando que en las Academias Militares impartan clases profesores civiles, no se haya planteado la inversa, esto es, que profesores militares impartan asignaturas relacionadas con los temas de defensa en los Institutos y Universidades. Es un índice de que en el fondo late una actitud recelosa y negativa que sólo se vencerá cuando se aborde con rigor y seriedad el tema.

Con ello se llega al tercer punto que es la actitud de la sociedad respecto a las Fuerzas Armadas. No se ha superado todavía la idea de que tratar los temas de la defensa es cosa de los Ejércitos y en consecuencia la actitud popular con relación a los Ejércitos pesa de modo importante sobre todo lo que se refiere a la seguridad.

Como en todos los comportamientos sociales existen motivos plenamente justificados y otros que nacen de la inercia o de los puros mitos que se van trasladando de generación en generación. Hoy vivimos un momento especialmente delicado por la influencia de los movimientos pacifistas y por la manipulación histórica que traslada al momento actual com-

portamientos y actitudes ya pasadas. En relación al tema de la «cultura de defensa» baste con señalar este punto que por sí justifica un estudio monográfico.

Los problemas específicos de los Ejércitos

Como queda dicho no se deben identificar los problemas militares con los de la seguridad y defensa, pero los Ejércitos tienen como misión principal la defensa de la nación y por lo tanto son protagonistas de cuanto se refiere a ella. La «cultura de defensa» debe abarcar toda la problemática y por ello tiene especial importancia el conocimiento de las Fuerzas Armadas.

En la medida que el proceso cultural tiene una de sus fuentes en la información y ésta en las noticias, los Ejércitos tienden a ser los grandes desconocidos para su propia nación. Más que otras instituciones precisan organizar actos populares a través de los cuales la sociedad pueda conocerlos y admirarlos, porque lógicamente sus actividades, aunque no sean secretas y en ellas participen muchos jóvenes que luego se incorporan a sus anteriores ambientes, tienden a ser discretas y en consecuencia pasan bastante desapercibidas.

En bastantes ocasiones las noticias que salen a la luz son las de carácter negativo, como son los accidentes o las protestas de los movimientos antimilitaristas, lo que se traduce en una reacción contraria a lo militar por parte de la sociedad y recelosa de los medios de comunicación por parte de los afectados. No es sencillo superar esta barrera porque unos y otros parten de necesidades diferentes, unos de facilitar la «noticia» y los otros de que se divulgue más lo cotidiano y lo positivo que aquello, que por morboso, llama la atención.

Por otro lado las Fuerzas Armadas tienen necesidad de educar a sus miembros en la discreción y reserva de cuanto se refiere a las operaciones y el material. Cierto que muchas veces se divulgan unas y otros sin más problema, pero una cosa es que se den a conocer oficialmente o que se autorice su propaganda y otra que los militares no tengan este sentido de la reserva que en las ocasiones de conflicto puede ser crucial.

Algo parecido sucede con los temas relativos «al servicio». Tradicionalmente se ha sancionado el difundir todo aquello que pudiera crear desunión o desmoralización y en consecuencia se ha prohibido el tratar públicamente los temas del «servicio», sobre todo cuando no se han utilizado previamente los cauces legales para hacerlo. Por la tendencia que tiene el hombre a generalizar, esta conducta que se refería a unos determinados temas, se ha hecho extensiva a todos los de la vida militar y la consecuencia ha sido que la sociedad desconoce mucho de lo que afecta a sus Ejércitos y está más dispuesta a creerse las deformaciones que a buscar una información auténtica.

Aunque ya se ha citado a los movimientos pacifistas es conveniente añadir aquí algo más. Prescindiendo de los objetivos últimos de cada organización, la actitud que en general mantienen estos movimientos tiende a difundir una cultura de rechazo a todo lo relacionado con la guerra y con los Ejércitos. En bastantes casos se mantiene explícitamente la tesis de que existe una relación causal entre la creación de los Ejércitos y el surgir de los conflictos bélicos. Se parte de la base, falsa en cuanto dato histórico, de que son las Fuer-

zas Armadas las que propician las guerras y en consecuencia que el camino para lograr la paz es plantear su disolución.

Al margen de que las experiencias de la ex Yugoslavia y de los últimos estallidos en África demuestran lo contrario, lo que importa señalar aquí es la incidencia que ello tiene sobre lo que estamos denominando «cultura de defensa». Al socaire de estas posturas se ha desarrollado una actitud de ignorancia que en nada beneficia. Ignorar impide el esfuerzo para superar los conflictos y hoy siguen siendo una realidad los conflictos y los enfrentamientos que terminan en violencia.

Apuntes para una solución

La solución a los problemas culturales pasan por la información y la enseñanza. En estos campos existen actividades difíciles de abordar y que incluso en algunos casos no es prudente utilizar como medio de fomentar una cultura de defensa por el riesgo que tienen de interpretarse como un intento de manipulación. Éste es el caso de los medios de comunicación en relación a las «noticias» sobre temas militares. Tan negativo puede ser no promover un medio por el que al público le lleguen las noticias debidamente contrastadas y documentadas, como el que se intenten difundir sólo aquellas que favorecen y que restan veracidad a las críticas.

De igual modo en el área de la enseñanza en bastantes ocasiones, y éste no es un problema exclusivo de España, se ha enseñado la Historia resaltando sólo los éxitos, rechazando los fracasos y en definitiva dando una visión distorsionada de lo que realmente sucedió. Como reacción se tiende en estos momentos a olvidar hechos y personajes que dan sentido a la defensa de lo que constituye la razón histórica de un pueblo.

Se trata por lo tanto de fomentar el conocimiento de la Historia y de la realidad actual, de lo que significa la defensa, sin caer en el extremo de una propaganda que suele ser a la larga contraproducente. Los mejores medios para lograrlo son aquellos que favorecen el profundizar en la necesidad de que la nación esté en condiciones de defenderse —lo que exige el estar dispuesto a ese esfuerzo— no por mimetismo ni por inercia con el pasado, sino porque hay «cosas» por las que vale la pena luchar. A partir de esta idea base se puede construir el edificio de la organización de la defensa, de los medios necesarios para ello, del papel de los Ejércitos, etc. Todo este conjunto es el que en realidad constituye una verdadera «cultura de defensa».

A la simple vista de estos objetivos se deduce que en el área de la enseñanza es donde se sitúan los puntos claves. El objetivo de que en la escuela se cimienten las ideas iniciales es sin duda el más deseable, pero hay que reconocer que en estos momentos presenta bastantes dificultades y por otro lado no se debe esperar tantos años. Por ello parece necesario planificar desde el principio el desarrollo de esta «cultura» en los ambientes universitarios e intelectuales, que son aquellos que por su propia vocación están llamados a profundizar en la problemática del momento. La organización de seminarios multidisciplinares en los que se analicen los problemas de la defensa, la publicación de los trabajos consiguientes, la creación de cátedras y aulas en las que la seguridad y la defensa se tengan en cuenta con el peso que en realidad tienen y el apoyo a las actividades cívico-militares,

parecen ser los medios más eficaces, en el marco de las posibilidades de España en este último tramo del siglo.

Varios de estos caminos ya están abiertos y aunque quede mucho por recorrer en los últimos años se ha progresado en lo que se refiere a foros en los que se plantean temas relacionados con la seguridad y la defensa. Al margen de que en algunos ciclos de conferencias se incluye alguna sobre este tema, ya existen varias asociaciones que tienen como objetivo el fomentar el conocimiento de lo que significa para una nación y de forma más o menos directa, difunden también conceptos y datos sobre las Fuerzas Armadas. Recientemente se ha firmado entre el Ministerio de Defensa y la Universidad a distancia un convenio para la creación de un Instituto que con el nombre de «General Gutiérrez Mellado», tendrá estos objetivos.

Pero no sería justo dejar de citar a otros que desarrollan esta tarea desde hace años, entre los que destacan, además del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, la Sociedad de Estudios Internacionales, el Instituto Ortega y Gasset, el Instituto Ciencia y Sociedad, el INCIPE y Universidades que como la Complutense, las de Zaragoza, Salamanca y Santiago o la Politécnica de Madrid, entre otras, están desarrollando cursos y seminarios sobre el tema.

Tampoco en el área de los medios de comunicación se puede decir que no se haga nada. Existen varias revistas especializadas, algunas de carácter oficial como las de cada uno de los Ejércitos o la propia del Ministerio, pero también se publican otras independientes *Defensa* por ejemplo y otras de tipo cultural incluyen en ocasiones trabajos sobre el tema. De igual modo la prensa diaria no sólo da a conocer las noticias más o menos anecdóticas, sino que también se encuentran artículos de opinión que con la natural libertad de los enfoques abordan esta problemática.

Pero no son suficientes ni tienen el peso y la difusión deseados. En lo que se refiere a la enseñanza abarcan fundamentalmente el campo de los posgraduados y esto naturalmente deja fuera a los escolares y a los que se inician en la Universidad. Es un paso hacia la cultura pero es preciso un mayor esfuerzo que además esté coordinado (que no quiere decir controlado), al objeto de que los esfuerzos se dirijan, dentro de la necesaria libertad académica, hacia los puntos más importantes.

En lo que se refiere a la información periódica el esfuerzo debe dirigirse a que los organismos pertinentes faciliten la mayor información posible al objeto que lo que llegue al ciudadano sean noticias contrastadas y planteadas con rigor. A partir de ahí y sobre la base de los comentarios que sobre aquéllas se hagan se logrará un clima más positivo y más sereno sobre unos problemas que precisan de la comprensión del conjunto de la sociedad.

TRADUCCIONES

CESEDEN

Publicaciones

POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

VII

UNA NUEVA DEFENSA

De la revista *Defense Nationale*, julio de 1996.
Traducido por: Antonio Gómez Cotillas
Comandante de Infantería de la Sección de Información del CESEDEN.

PRESENTACIÓN

Philippe Vougny
Teniente general del Ejército del Aire,
presidente del Comité de Estudios de Defensa Nacional
y director de la revista Defense Nationale.

Los siguientes artículos tratan a fondo la gran reforma del sistema de defensa en Francia, la importancia de la reforma que se está efectuando, justifica la publicación de estos artículos, que tanto deseaba el ministro de Defensa y que nosotros tenemos el honor de llevar a cabo. En efecto, en el marco de las metas y del espíritu de nuestra revista está el presentar ideas, reflexiones sobre los problemas políticos, estratégicos y económicos interesantes para la defensa de Francia.

Actualmente, nuestro país está conociendo una profunda mutación, siendo el mejor ejemplo la Ley de Programación Militar para el periodo 1997-2002 que el Parlamento acaba de votar. Esta mutación se prolonga al conjunto de la comunidad francesa, a los principales responsables políticos y militares de la Unión Europea, a la Unión Europea Occidental, a la Alianza Atlántica y a nuestros aliados y asociados en política exterior y de seguridad común.

El ministro de Defensa, señor Charles Millon, así como responsables civiles y militares de su Ministerio, nos ofrecen en estos artículos su punto de vista de la reforma que se ha iniciado, las razones y los motivos que la han provocado, el impulso que debe de adquirir y la adhesión, por no decir consenso, que tiene que provocar.

En el sentido anterior, dichos artículos servirán de referencia para el debate que tendrá lugar con ocasión de la presentación de la Ley de Programación Militar, primer elemento de una nueva orientación para el futuro de la política de defensa de Francia, ya que dicha Ley será completada por otra sobre el servicio militar y tiene en cuenta las conclusiones del *Libro Blanco sobre la Defensa* y el deseo de programar hasta el año 2015. También anuncia dos nuevas leyes de programación militar para ampliar de forma natural las principales adaptaciones previstas por la Ley de Programación Militar para el periodo 1997-2002.

Por ser conscientes del problema que genera un proyecto semejante, aquí presentamos los elementos necesarios para cualquier reflexión estratégica sobre los medios necesarios para la entrada en el tercer milenio de nuestro país.

Se trata del futuro de nuestra nación, del lugar que ocupará y de la seguridad en el seno de una comunidad internacional en plena efervescencia. Analizar este porvenir, comprenderlo, dominarlo y prepararse para lo que supone para los responsables de la defensa de Francia, constituye la principal misión, que han asumido con lucidez y determinación.

HACIA UNA NUEVA DEFENSA

Charles Millon
Ministro de Defensa.

En el año 1962, el general De Gaulle inició la reforma que hizo pasar a nuestra defensa de la edad de la guerra clásica, de una Europa centro del Mundo y de los imperios coloniales, a la era de la disuasión nuclear, de la confrontación Este-Oeste y de las independencias.

En el año 1996, siete años después de la caída del muro de Berlín, el presidente de la República inicia una revolución en nuestro modelo de Ejército, entrando así nuestra defensa en el siglo XXI.

¿Porqué se ha esperado tanto para iniciar los pilares de una nueva defensa? ¿Porqué en la actualidad es necesario sacar las consecuencias de un cambio de época?

Ya en el año 1994, el *Libro Blanco sobre la Defensa* enunciaba las enseñanzas a sacar de la dislocación del Imperio soviético, proponía un oportuno análisis del nuevo espacio estratégico e inscribía nuestra política de defensa en una orientación totalmente europea.

Sin embargo, el entorno político de la cohesión impedía comenzar. Algunos interrogantes esenciales permanecían en suspenso, como la selección de nuestros futuros componentes nucleares, el futuro del Servicio Militar Nacional Obligatorio y el de nuestras industrias de defensa.

Con la elecciones presidenciales también llegó la hora de las decisiones. Las orientaciones anunciadas empiezan a ejecutar lo ya iniciado en el año 1994. Por otra parte, también se sitúan en la vanguardia de la reforma del Estado que el presidente de la República y el primer ministro desean: la eficacia debe de justificar el gasto público; el déficit público debe de reforzar la cohesión social y dar un fuerte impulso al crecimiento económico y de empleo.

La Ley de Programación 1997-2002, que por primera vez se realiza para una planificación de unos 20 años de futuro, a la vez, expresa una fidelidad al espíritu de nuestra defensa y una ruptura con las costumbres pasadas.

La reforma expresa una profunda fidelidad a «una cierta idea de Francia». En efecto, la transformación de la relación internacional de fuerzas y la evolución de las alianzas en absoluto alteraran la determinación que tiene nuestro país para desempeñar el papel que le corresponde. Francia no cede a la «voluntad de impotencia», ni tampoco a la tentación de alinearse.

Si el presidente de la República ha llevado hasta el final una última campaña de ensayos nucleares contra viento y marea, en primer lugar, ha sido porque era inconcebible que Francia tuviera que remitirse a otros para poder asegurar en cualquier circunstancia la protección de los intereses vitales de la nación.

Si el nuevo modelo de Ejército dibuja un nuevo equilibrio de las misiones operativas, es para seguir ofreciendo un abanico de opciones militares al jefe del Estado que garanticen su soberanía, aseguren nuestra libertad de opinión y confieran credibilidad a nuestra diplomacia.

Esta fidelidad a las enseñanzas del general De Gaulle, es incompatible con el *statu quo*. Durante mucho tiempo, las formas y las instituciones se han visto consagradas para un determinado fin; se ha confundido la dimensión política y la necesidad militar; el pacto republicano y la necesidad estratégica. Igualmente, se ha hecho que la defensa asuma unas responsabilidades ajenas a los estrictos imperativos de nuestra seguridad.

Actualmente, es necesario cambiar la perspectiva anterior y romper con las costumbres. Con ello, volveremos a dar una plena prioridad a las nuevas necesidades de nuestra defensa. Ésta es la razón por la que la Ley de Programación Militar para el periodo 1997-2002 quiere pasar a un sistema de hombres, generación de equipos, lógica industrial y ambición europea totalmente nuevos.

La Ley de Programación pretende pasar a un nuevo sistema de hombres

Contrariamente a una idea que corrientemente se ha divulgado, el Servicio Militar Obligatorio, que ha jugado un papel importantísimo con relación a la República, nunca ha sido una característica intangible de nuestra defensa. Los soldados del año II no eran de reemplazo sino voluntarios de la República. Si la Ley Jourdan del 19 fructidor del año VI anunciaba que «todo francés es un soldado y se debe a la defensa de la Patria», el reclutamiento universal por primera vez fue instaurado en el año 1905 y ello por razones militares: poder compensar la potencia demográfica y la superioridad técnica de nuestros adversarios, después del desastre de 1870.

Al optar por la profesionalización de los Ejércitos, la Ley de Programación 1997-2002 termina con una reflexión que se inició en el año 1934, con la publicación por parte del coronel De Gaulle de su libro *Hacia un Ejército profesional*.

En Crécy, las «armas propias de la caballería» demostraron su potencia «frente a los arqueros y cañones ingleses». En las otras dos guerras, la revolución mecánica del carro de combate y de la Aviación habían puesto en entredicho el principio de reclutamiento militar. Hoy en día, al estar unido éste a la desaparición de una amenaza militar directa, así

como a la revolución de la información y de la electrónica, es lo que hace que la ley del número se quede anticuada.

Así pues, a esta cita tecnológica y estratégica, corresponde un cambio en el sistema de la obtención de hombres. Aumentar el número de voluntarios, reducir el de reclutados forzosos y revisar los formatos de los Ejércitos: éste es el desafío de la profesionalización. Dicha profesionalización dignifica la profesión, el entrenamiento y el saber-hacer de los hombres; da prioridad a la cohesión, a la disponibilidad y a la interoperatividad de las fuerzas y apunta la permanente adaptación de los medios a las necesidades.

La Ley de Programación también autoriza el paso a una nueva generación de equipos

En el vocabulario clásico, el título anterior quiere decir que existe una asociación entre los nuevos sistemas de armas y los armamentos inteligentes.

En esta categoría, se inscriben: el portaaviones nuclear *Charles de Gaulle*, cuya entrada en servicio en el año 1999 renovará la capacidad de proyección de la Marina, los carros de combate *Leclerc* que por primera vez darán a nuestra fuerza blindada un adelanto indiscutible, la primera flotilla de *Rafale* para la Marina, el despliegue del *Rafale* aire y del helicóptero *Tigre* que conjuntamente, garantizarán el indispensable dominio de la tercera dimensión para nuestros Ejércitos.

A todos estos sistemas de nueva generación les será acopladas armas inteligentes, tales como los contracarro de largo alcance de tercera generación, los misiles de precisión de crucero de la familia *Apache* y *Scalp* y por último, armamentos dirigidos por láser.

Las armas anteriores ofrecerán la más alta garantía de eficacia militar, a la vez que reforzarán la seguridad de los hombres que las sirven y limitarán los efectos colaterales.

En el campo de la disuasión, llegará una nueva generación de submarinos y de misiles. El segundo *SNLE-NG*, apodado el *Temerario*, será admitido para el servicio en el año 1999; el tercero, el *Vigilante*, a finales del año 2002, y el cuarto será solicitado en el 2000. Además, gracias al misil balístico M 51 y al *A. A. ASMPP* mejorado, nuestra disuasión conservará toda la flexibilidad y la diversidad, hecho que permitirá que en cualquier circunstancia, dicha disuasión resulte adecuada y creíble.

En el campo de las previsiones de las crisis, se producirá el lanzamiento del segundo satélite *Helios 1B*, segundo del Programa Helios, que tendrá una resolución óptica muy mejorada y de capacidad infrarrojos. La generación de satélites radar *Horus*, que trabajan en todo tiempo, se desarrollará para poder lanzarlo en el año 2005.

La Ley de Programación también marca el paso a una nueva lógica industrial

Ya no estamos en aquellos tiempos en los que la autoridad política marcaba a la industria de defensa como única misión concebir y producir el arma más perfeccionada. Hoy en día, ambición tecnológica e imperativo de gestión deben de caminar conjuntamente. En un

campo en donde los costos de desarrollo crecen sin parar, las empresas florecientes serán aquellas que hayan sabido realizar sus programas a un coste ajustado.

El original acercamiento entre Francia y Alemania en lo concerniente al ATF, ilustra perfectamente la necesidad anterior. Igualmente, la racionalización de las estructuras y la adaptación a la eficacia de la DCN, la reorganización de Giat Industrias, representan una manera de preparar el futuro.

Los tiempos ya no son aquellos en los que la industria de armamento podría contentarse con el mercado nacional en solitario. La exportación y el mercado mundial resultan ser la condición para poder mantener nuestro capital industrial, tecnológico y humano. En el futuro, va a constituir la piedra angular de la viabilidad de nuestras estructuras industriales, desde el punto de vista de la competencia y de su fiabilidad en el mercado.

Tampoco estamos en aquellos tiempos en los que el imperativo de autonomía estratégica justificaba que la industria nacional proporcionara la casi totalidad de los equipos a los Ejércitos. La creación de un gran mercado europeo de armamento resulta ser la primera garantía de la independencia de la dimensión política de Europa; igualmente, representa la seguridad de poder resistir, todo ello gracias a la constitución de grandes grupos europeos como contrapunto a la ofensiva de una industria americana reestructurada. La privatización de Thomson y el acercamiento entre Aerospatiale y Dassault favorecerá las alianzas que harán nacer unos productos de calidad europea en el tema de defensa.

Esta programación da paso a una nueva ambición europea

Nueva defensa, nueva Europa política y militar y nueva Alianza: en lo sucesivo, se apercibirá la coherencia y el complemento entre la reforma de nuestra defensa y nuestras iniciativas europeas y atlánticas. A todos los niveles y en el seno de todas las instituciones, se trata de llevar a buen término el trabajo de adaptación a los cambios ocurridos en el panorama estratégico europeo.

Al definir un nuevo modelo de Ejército, la Ley de Programación Militar viene en apoyo de nuestra solidaridad y de nuestros compromisos con la seguridad de Europa. Es testigo del ímpetu que se ha puesto en la capacidad de proyección de potencia disponible para asegurar el respeto de nuestros compromisos europeos y atlánticos, de la prioridad que se ha dado a la información y a la prevención mediante los programas espaciales al servicio de una nueva capacidad europea, la realización de medios de mando y de elementos de acción de nueva generación que sean interoperativos con nuestros aliados y, se sobrentiende, de nuestra voluntad de concertación en el tema nuclear.

La decisión que tomaron en la última Cumbre de Dijon, Francia y Alemania de elaborar antes de otoño un concepto estratégico común y el éxito de la Reunión Atlántica de Berlín, que ha vuelto a reafirmar la identidad europea de defensa común como uno de los elementos más importantes de la OTAN, resultan ser unos jalones en el camino que hay que seguir para llegar a la madurez de la Europa política y de la de defensa.

La clave de la reforma estará en la atención que se dispense a los hombres

Una atención especial se dispensará al personal militar y civil, para los que la reducción del formato de los Ejércitos va a producir grandes trastornos en sus carreras y en sus vidas privadas, a los obreros y a los directivos de las industrias de defensa, para los que las reestructuraciones llevaran emparejadas reconversiones, nuevas clasificaciones y esfuerzos de formación y por último, también se llevará a las familias que tomarán parte en esta gigantesca adaptación, principalmente al verse inmersas en una creciente movilidad.

Por todo lo anterior, el Gobierno ha decidido tener en cuenta las consecuencias individuales que la reforma va a provocar. La financiación de los fondos de profesionalización y de los de adaptación industrial destinados a la DCN y a la dirección de aplicaciones militares del CEA, contribuirán de forma directa a paliar estos problemas.

Sin embargo, el inmenso desafío que esta reforma representa, va mucho más lejos de las personas: a través de las fuerzas vivas de nuestras regiones y ciudades, afecta a la geografía, a la sociología y al total equilibrio del país. Ciudades, arsenales, regimientos, bases y fábricas se ven afectadas: la defensa está en el centro de la historia de nuestra nación. Tanto es así que llega hasta los árboles de los bosques plantados por Colbert, que han servido a la defensa y marcado el paisaje de Francia.

Esta es la razón por la que las reestructuraciones militares e industriales son un tema de todos, principalmente del Estado, que dedica 2.200 millones de francos, de los cuales la mitad están dedicados a la reestructuración de la defensa y hacerse cargo de las consecuencias que resultaran sobre el empleo y los cambios en el territorio; serán competencia del delegado interministerial para la reestructuración, de los delegados regionales y de los encargados de esta misión en cada una de las bolsas de empleo; se basaran en el dinamismo de las regiones, que podrán obtener diferentes reuniones con el ministro de Defensa; dependerán del espíritu de colaboración o de innovación de todos los que han sido designados y se ven afectados.

Sin embargo, el éxito de esta reforma, sin precedentes, ante todo va unida a la adhesión del personal militar y civil de defensa, puesto que serán ellos los que tendrán que ponerla en marcha. Desde hace 30 años, no existen muchos estamentos sociales que hayan sufrido dos reformas fundamentales. Tampoco existen muchos que sean capaces de semejante capacidad de adaptación, abnegación y sentido del interés nacional. Deben de ser homenajeados.

Esta enorme reforma abre un nuevo campo para expresar el civismo y el espíritu de defensa

Por volver a definir los términos del contrato que une los Ejércitos y la nación, esta reforma no es sólo estratégica, de presupuestos, económica y social: resulta ser política y de la sociedad. En efecto, la profesionalización no constituye para los Ejércitos y la nación una ruptura, ni tampoco un divorcio: gracias al voluntariado, al papel que han adquirido las reservas y al desarrollo de las carreras cortas, el intercambio será constante entre la vida militar y civil.

La anterior simbiosis será muy profunda y los franceses manifiestan un reconocimiento y una cada vez mayor unión con aquellos que garantizan su seguridad y que están dispuestos a poner su vida en peligro para defender la paz y los valores sobre los que se basa nuestra comunidad nacional.

En efecto, la mejor garantía del espíritu de defensa es la fuerza de una comunidad nacional unida al sentimiento de un destino compartido. Reforzar este sentimiento de solidaridad y de propiedad es la ambición de las propuestas del presidente de la República. Hay que conseguir un nuevo Servicio Nacional que en la actualidad tiene un pequeño periodo obligatorio y una movilización ciudadana, todo ello desarrollando diferentes formas de voluntariado, tanto para militares como para civiles.

Pero será el Parlamento, que paralelamente se ha visto asociado a la gran consulta nacional y a la concepción de la reforma, el que en otoño decidirá sobre el tema, sobre su contenido y sobre esta nueva cita entre la nación y la juventud, así como sobre los nuevos modelos de expresión de la generosidad y de la dedicación de los jóvenes franceses.

ESTRATEGIA Y MODELO DE EJÉRCITO 2015

Jean-Claude Mallet
Director responsable de asuntos estratégicos.

Las más altas autoridades del Estado, el 22 de febrero de 1996, han anunciado los principales términos de una reforma que afecta a nuestros medios de defensa, en el marco de una radical mutación.

La completa profesionalización de las Fuerzas Armadas y la reducción de los efectivos de los tres Ejércitos, el nuevo equilibrio entre las grandes misiones que les han sido asignadas, la reforma de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y de sus consecuencias para Europa y Francia, las reestructuraciones en el territorio nacional y en Alemania y la nueva política industrial, forman un conjunto.

Se trata de lograr la transición de nuestro sistema de fuerzas, heredado de la época de la guerra fría y de aquella profunda transformación lograda bajo el impulso del general De Gaulle a principios de la V República, hacia un nuevo modelo de Ejército adaptado a los desafíos que más adelante se comentarán.

El anterior modelo se describe para el horizonte del 2015 mediante una planificación, que a la vez tiene en cuenta los objetivos de una indispensable modernización y el montante global económico que pesa sobre los Presupuestos del Estado.

El marco de análisis general ya había sido trazado en el *Libro Blanco sobre la Defensa* de 1994. Sin embargo, la estrategia de los medios que de dicho libro se desprende está inspirada por cuatro grandes reflexiones:

— La voluntad de sacar todas las consecuencias de la evolución estratégica observada a partir del año 1990, de la caída del muro de Berlín y la desaparición del Pacto de Varsovia y de la ausencia de amenazas militares directas en las proximidades inmediatas del territorio, constituyen una revolución para nuestro país.
— La preocupación de articular de forma coherente el análisis de los riesgos sobre nuestra seguridad, la definición de las misiones operativas prioritarias de nuestras fuerzas y la concepción de los marcos de intervención que deben de ser principalmente europeos y atlánticos.
— La puesta en marcha de un nuevo equilibrio entre autonomía estratégica y solidaridad con nuestra política de defensa, que concilia nuestra voluntad de independencia y nuestra ambición europea.
— La necesidad de organizar en el tiempo el considerable esfuerzo que se le pide a la nación, aunque principalmente a los hombres y mujeres que se dedican a la defensa del país, ya que su marco cotidiano va a ser transformado.

El lógico resultado de los cambios iniciados en el año 1990

El primer ministro y el ministro de Defensa lo han expuesto en el mes de marzo, ante el Parlamento: se están esforzando en la planificación 2015 y en la Ley de Programación para los años 1997-2002, y así llevar a su lógico término los cambios iniciados en los años 1990-1991.

En efecto, podemos considerar que la programación 1997-2002 prevé la finalización de un proceso, en tres etapas:

— En 1991, después de la caída del muro de Berlín y de la guerra del Golfo, se produce una primera inflexión: nuestras fuerzas nucleares conocen el principio de adaptación con la retirada anticipada de los sistemas tierra-tierra *Plutón*, con la congelación y posterior supresión del *Hadès* y con la modificación de nuestros sistemas de alerta.

  Por otro lado, se reconoce la necesidad de una acrecentada profesionalización de las Fuerzas Armadas; éstas inician una reestructuración, incluyendo nuestras fuerzas en Alemania.

  Paralelamente, por una parte, se lanza el proyecto de Cuerpo Europeo, primera fuerza multinacional bajo cuyo emblema Francia acepta poner importantes unidades, ya que se enmarca en un contexto europeo, y por otra, la creación de las estructuras interejércitos adaptadas a las nuevas necesidades (Centro Operativo y Estado Mayor de Planificación Interejércitos, Dirección de la Información Militar, Mando de Operaciones Especiales y Escuela Interejércitos de Defensa).

— En 1993-1994, el *Libro Blanco sobre la Defensa*, 22 años después del redactado bajo la autoridad del señor Michel Debré, traza el marco de evolución estratégica y toma nota de los grandes cambios internacionales producidos.

  Fija las orientaciones generales en relación a la prioridad acordada para la construcción europea en asuntos de defensa, la renovación de la Alianza Atlántica y las principales hipótesis de empleo de nuestras fuerzas. Principalmente, pone en evidencia cuatro grandes funciones transversas interejércitos.

Desde el punto de vista del concepto defensa, inicia una modificación con respecto al *Libro Blanco* de 1972, como consecuencia de la transformación del entorno.

También acentúa el papel estratégico propio de las fuerzas clásicas, cada vez más solicitadas fuera del territorio nacional y sin que la disuasión nuclear las apoye directamente. Resulta claro que para la defensa de Francia y de Europa, la nueva geografía de las amenazas está llamando a una profunda transformación del sistema.

Sin embargo, algunas acciones siguen a la espera, especialmente en lo referente al Reclutamiento Nacional Obligatorio, incluso si existe una necesidad de acrecentar la profesionalización de las fuerzas (antes de las elecciones legislativas de marzo de 1993, el presidente de la República ha dado a conocer su hostilidad al abandono total del reclutamiento forzoso, en una entrevista el día 9 de febrero de 1993, al periódico *Le Monde*).

— En febrero de 1996, llega a su final un trabajo de planificación sobre los 20 años de nuestro modelo de defensa. En él se tienen en cuenta las cuatro principales orientaciones del presidente de la República: la completa profesionalización de las fuerzas; una definición de nuestros medios nucleares, sin tabúes; un acercamiento a la defensa europea que pasa por una renovación de la Alianza Atlántica y como consecuencia, la plena participación de Francia en la nueva o renovada Organización Atlántica; un esfuerzo de reducción de nuestros gastos que contribuya al objetivo general de disminución de los gastos públicos.

La profesionalización va a constituir el aguijón de la reforma. Es una consecuencia del análisis de la evolución de las amenazas y de las necesidades. Para que se pueda hacer con un coste razonable, supone una apreciable disminución del formato de los Ejércitos y de sus organizaciones; permite poder contribuir a la reducción de los gastos; orienta la modernización de los equipos, ya que es necesario dotar a estas fuerzas reunidas, coherentes y altamente instruidas, con todos los avances de la superioridad tecnológica para que puedan cumplir sus misiones.

Lo anterior resulta coherente con nuestra elección de europeos, bien si se trata de prever la intervención conjunta de nuestras unidades en el teatro europeo para una defensa común, allí donde surja el peligro, o bien de aumentar la disponibilidad efectiva de las unidades más representativas de nuestro proyecto europeo, como es el Eurocuerpo.

Lejos de estar fuera de las realidades y más bien al contrario, estas reflexiones se nutren de la actualidad. En Bosnia, la puesta en marcha de una Fuerza de Acción Rápida fundada sobre elementos europeos, decidida en París, el 3 de junio de 1995, con ocasión de la reunión especial de los ministros de Defensa de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica, refuerza esta decisión.

En efecto, esta acción confirma la necesidad de fuerzas preparadas durante mucho tiempo para determinadas misiones, que estén listas a intervenir de forma rápida, fundamentalmente en Europa, y que dispongan de los medios más modernos y sean capaces de agregarse en los conjuntos europeos o atlánticos.

En la aplicación de dicha fuerza, de nuevo, tenemos que ver los límites y las contrariedades, especialmente en lo referente al Ejército de Tierra, ya que resulta de un sistema de

ejército mixto. Dicha aplicación es una necesidad, incluso si durante mucho tiempo este último ha sabido responder con acierto a las múltiples solicitudes de la crisis balcánica.

Una coherencia estratégica generalizada

Bajo estas premisas, el modelo de Ejército 2015 que el presidente de la República desea, está basado en la coherencia entre el análisis de los riesgos y las amenazas a las que debe de responder nuestra defensa, en las misiones y acciones operativas de nuestras Fuerzas Armadas, así como nuestra visión de la defensa europea y de la Alianza Atlántica.

La definición general de las misiones de las Fuerzas Armadas está basada en ciertas características permanentes:

— La más importante, garantizar la protección de los intereses vitales de Francia y la seguridad del territorio y de la población.
— Asegurar el respeto de sus compromisos internacionales y permitir que asuma aquellas responsabilidades específicas en el plano internacional.

Sin embargo, las condiciones de ejecución de estas misiones son diferentes a las del pasado.

El Libro Blanco de 1994 inició el análisis que posteriormente desarrolla el informe que en la Ley de Programación viene como anexo: el escenario principal de nuestra defensa, que a principios de los años sesenta nos llevó a organizar la mayor parte de nuestros medios de defensa con las miras puestas en una resistencia a una agresión aeroterrestre masiva en Centroeuropa así como a codificar una estrecha y continua relación entre reclutamiento nacional, fuerzas clásicas y disuasión nuclear, ya no es lo que prevalece.

Mantener unas Fuerzas Armadas superiores a 500.000 hombres, reforzadas con una reserva de dimensiones más o menos equivalentes, ha perdido su principal justificación.

Así pues, el modelo de Ejército 2015 está basado en una articulación y en unos nuevos complementos resultantes de las cuatro grandes misiones operativas: la disuasión, la prevención, la proyección y la protección.

Las crisis y los conflictos a los que nuestra defensa tendrá que responder, tanto en el territorio nacional como en Europa y fuera de ésta, necesitarán de una combinación de las misiones anteriormente mencionadas, que a su vez, variarán según las diferentes situaciones.

En efecto, la incertidumbre y la diversidad de las amenazas no permiten fijarlas en un modelo estratégico invariable. Además, en el futuro, cada una de estas misiones tendrá que tener una dimensión europea.

La adaptación de nuestros medios nucleares es lo primero que hay que hacer en este futuro. La disuasión nuclear sigue siendo un elemento fundamental de nuestra estrategia de defensa; el concepto base permanece sin cambios: garantizar la protección de los intereses vitales del país contra toda amenaza procedente de cualquier lugar.

Sin embargo, las amenazas han evolucionado. Los arsenales heredados de la guerra fría mantienen un impresionante y sobredimensionado potencial. Además, no están estabiliza-

dos y como consecuencia, suponen una grave amenaza, aunque el peligro es menos inmediato que hace unos años.

Otro tipo de riesgos pueden poner en peligro nuestros intereses vitales, principalmente el desarrollo en otros continentes de armas de destrucción masiva, nucleares u otras, que son susceptibles de afectarnos de forma directa o a través de nuestras alianzas y compromisos internacionales.

Por todo ello, una capacidad de disuasión sigue siendo indispensable y necesita adaptarse a escenarios diferentes que los existentes durante la guerra fría.

Así pues, la política nuclear militar definida por el presidente de la República está basada en tres principios:

— En primer lugar, «asegurar la perennidad» de nuestra capacidad de disuasión y la «renovación» de nuestros medios al finalizar su vida operativa.

  La última campaña de ensayos nucleares, la continua progresión de los programas de simulación, el desarrollo de los componentes balísticos y aerobios y la puesta en servicio de tres *SNLE-NG* a lo largo de la programación 1997-2002, son el mejor ejemplo.

— En segundo lugar, «sacar partido de la tregua» estratégica que se nos ofrece, para así poder debilitar nuestra posición y adaptarla a una nueva situación.

  El desmantelamiento de los misiles de la meseta de Albion, la reducción de la Fuerza Estratégica Oceánica y la clausura de los lugares de producción de materias fisionables, se inscriben en esta perspectiva. Lo mismo ocurre con la disolución de la fuerza *Hadès*, puesto que hoy en día, ya no responde a ninguna necesidad.

— En tercer lugar, «tener en cuenta la solidaridad europea» en nuestra política de disuasión.

  Pensamos que de esta forma, la renovación de nuestros componentes nucleares va a contribuir al asentamiento de la autonomía estratégica de Europa, paralelamente a los avances en el proyecto de la política de defensa común.

La idea de «una disuasión concertada» está basada en el hecho de una creciente superposición de nuestros intereses vitales y los de nuestros vecinos. A este respecto, ya se está desarrollando una cooperación con nuestros socios británicos y tal como se ha expresado el primer ministro en la Asamblea Nacional, la decisión de retirar *Hadès*, muestra que estos principios también son de aplicación para las relaciones franco-alemanas.

Por otro lado, el anterior acercamiento también implica un diálogo con Estados Unidos y otro en el seno de la Alianza Atlántica.

La estrategia de nuestras fuerzas clásicas está siendo renovada. En caso de conflicto en las inmediaciones de nuestras fronteras y en función de los acuerdos con nuestros aliados, nuestras Fuerzas Aereoterrestres tendrán que intervenir encuadradas en reserva y en segundo escalón de la Alianza, más allá de la línea Rotterdam-Dortmund-Munich.

Sin embargo, para asegurar mejor la defensa de nuestro país en un marco europeo o atlántico, en caso de necesidad, tenemos que estar en disposición de trasladarnos al primer escalón de la defensa de Europa, en cuyo caso las fronteras se amplían.

Las acciones de seguridad internacional, tanto en Europa como fuera de ella, también necesitan de una capacidad de anticipación y en caso de necesidad, de una gestión de nuestros medios lejos del territorio nacional.

Estas son las razones por las que las misiones de prevención, protección y proyección están conociendo unos cambios importantes, en relación a la situación existente entre los años 1960 y 1980.

La prevención y la protección del territorio en cualquier circunstancia siguen siendo exigencias permanentes para nuestras Fuerzas Armadas.

La prevención constituye una prioridad política y estratégica, por dos razones que se dan de forma simultánea:

— Poder participar y comprender situaciones conflictivas.
— Estar en disposición de poder orientar el esfuerzo de la defensa en función de la evolución de las amenazas.

Dicha prevención descansa en los medios nacionales, aunque cada vez más en los europeos, principalmente en el tema de análisis e información espacial. Estos medios deben de poder desembocar en una mejor y más equilibrada asociación con Estados Unidos.

La protección del territorio tendrá que evolucionar en función de las amenazas. La existencia de crisis internacionales en las que Francia se puede ver directa o indirectamente implicada, puede traducirse en tentativas de chantaje, de represalias o de agresiones de carácter limitado, en su territorio o contra su población. Las Fuerzas Armadas permanentemente deben estar en condiciones de poder hacer frente.

También es necesario poder responder a la diversidad de las amenazas que no son estrictamente militares (terrorismo, tráficos, etc.), todo ello en el marco de una mayor intensificación de los intercambios internacionales.

Consecuencia directa de la libertad de circulación de las personas y de los bienes en la Unión Europea, en el futuro, la protección y la seguridad interior tendrán que planificarse con más frecuencia, y deberán de analizarse en un marco de cooperación reforzada entre los medios propios y los de nuestros vecinos y aliados.

La geografía de los riesgos y de las crisis, la puesta en acción de nuestras obligaciones derivadas de los tratados o acuerdos firmados, hacen que la «proyección de fuerzas sea el campo prioritario de nuestras fuerzas clásicas».

Para realizar una acción en un marco nacional, europeo o atlántico, la capacidad de mantener una operación con numerosos medios y a grandes distancias, en nada equivalentes a las previstas en la guerra fría, exige una renovación en profundidad de los nuestros.

Contrariamente a lo que se ha podido decir, el eje de la reforma pretendida por el presidente de la República y el Gobierno no se ha definido para realizar algunas aventuras lejanas, en África o en otros lugares; con algunos miles de hombres se tendría suficiente.

Una capacidad de proyección de potencia renovada, apoyada en los más modernos equipos y realizada con varias decenas de miles de hombres, tan sólo tiene sentido en el marco

de la defensa de nuestros intereses esenciales, en especial en el cuadro europeo y en el de la Alianza.

Las consecuencias de esta nueva orientación, son considerables. También afecta a nuestra capacidad de mando, a la organización del sistema de fuerzas interejércitos, que tiene que ser ligero y flexible, a la definición de los equipos y de sus características, a toda la logística consecuencia de todo ello, etc.

Las decisiones anteriores encuentran su traducción en nuestro acercamiento a una Alianza Atlántica reformada. Francia desea una verdadera renovación de la Alianza, que pasa por la afirmación en su seno de la identidad europea de defensa y por la adaptación de la organización militar a las nuevas características políticas y estratégicas.

Si lo anterior se produjese, Francia podría tomar la plaza que le corresponde en esta nueva Organización y así contribuir de forma significativa a la seguridad colectiva al mismo tiempo que garantiza la suya propia; todo ello en un entorno transformado.

En la lógica de nuestra reforma está el buscar una modificación de las estructuras de la OTAN que por una parte, permita definir de manera clara los procesos de decisión, los medios de mando y la capacidad de acción europea, y por otra, agilizar y flexibilizar las estructuras heredadas de la guerra fría.

Tanto el Consejo Atlántico de Berlín como después el Consejo de Ministros de Defensa de la Alianza reunidos en junio, han marcado una importante etapa en esta dirección.

Un equilibrio entre autonomía estratégica y solidaridad

Desde principios de la V República, los datos existentes y aceptados por todos han inspirado una política de defensa que asocia la conservación de una autonomía estratégica como salvaguardia de nuestra soberanía y de nuestra independencia y el respeto a la solidaridad, sea ésta bilateral, europea, atlántica o internacional.

Desde hace varios años y aunque todavía falte mucho para que se consiga, la construcción de una defensa europea constituye un objetivo prioritario para nuestra defensa y para la paz. Si bien este movimiento es lento y difícil, se trata de transferir a nivel europeo y de forma progresiva una visión y una capacidad que hasta estos momentos tenemos nosotros solos: así contribuiremos a dotar a Europa con unos medios que disponen de mayor autonomía estratégica en un marco transatlántico renovado.

Por otro lado, también se trata de estar de forma permanente en condiciones de proteger nuestros intereses vitales si las circunstancias así lo exigen, disponiendo para ello de los medios más eficaces, bien para actuar solos hasta que la construcción de la defensa europea no haya llegado a buen término, o bien junto a nuestros socios cuando lo anterior sea un hecho.

Esta delicada dialéctica tendrá que superar una nueva etapa, conforme se vaya afirmando la unión política de Europa. Las perspectivas trazadas desde el año 1991, mediante el Tratado de la Unión Europea, la dinámica franco-alemana, la Conferencia Intergubernamental

Europea que se está realizando y la intensificación de nuestras relaciones bilaterales con el Reino Unido, caminan en este sentido.

Ya hemos visto hasta que punto la dimensión europea está presente en las principales misiones de las Fuerzas Armadas. Lo mismo ocurre en nuestra política industrial, bien se trate de la cooperación en equipamiento o bien de alianzas entre empresas.

Con lo anterior se pretende la puesta en marcha de un mercado europeo de armamento que sea la consecuencia de la complementariedad industrial y tecnológica producida entre los países que disponen de una importante industria de defensa.

Frente a este caminar de futuro europeo, globalizado y ambicioso, frente al movimiento que se está produciendo de hacer una nueva Organización Atlántica en la que exista una participación paralela a la afirmación de la identidad europea, nos tenemos que preguntar: ¿existe sitio para una autonomía estratégica nacional?

La repuesta es totalmente afirmativa y viene recogida por el modelo 2015 y en el proyecto de la Ley de Programación Militar 1997-2002.

Las fuentes de referencia manifestadas por el presidente de la República y el Gobierno mediante 86.000 millones de francos para el año 1995 en créditos para equipos, colocan a Francia en el pelotón de cabeza de los países de la Europa Occidental. Como consecuencia, no podemos hablar de «banalización» de nuestra defensa o de nuestras fuerzas.

Desde un punto de vista estrictamente de los medios militares, cuatro direcciones de esfuerzo permiten garantizar a Francia un margen de maniobra «estratégico». Evidentemente que será más importante cuanto más cerca esté de otras potencias europeas, bien con cooperaciones o bien complementándose, según la decisión de cada una de ellas:

— El mantenimiento y la renovación de nuestra capacidad de disuasión nuclear. Durante mucho tiempo ha constituido la clave de nuestra autonomía y en la actualidad, sigue siendo un factor esencial aunque insuficiente.

— El desarrollo de la capacidad de información y de adaptación autónoma a las diferentes situaciones. Aquí los captadores de origen espacial y los medios técnicos de información y de análisis juegan un papel esencial.

  En este tema, Francia ha tomado la cabeza de un movimiento europeo. Este sector está muy potenciado en la programación y se encuentra adaptado especialmente al periodo de transición estratégica en la que hemos entrado.

— La puesta en marcha de medios de mando y comunicaciones interejércitos, de los que una parte deben de estar capacitados para ser proyectados fuera del territorio nacional, con el fin de estar en condiciones por un lado, de poder conducir las operaciones en las que Francia juegue un papel importante y por otro, de contribuir a obtener el lugar que nos corresponde en el mando de las fuerzas multinacionales.

  Un objetivo semejante no solamente supone unas inversiones técnicas sino también la formación de personal competente y apto para asociarse de forma rápida con socios europeos o americanos.

— La creación de medios de proyección de potencia de nueva generación, reagrupados en sistemas de fuerzas que el día de mañana el ejército profesional tendrá que explotar de forma plena como continuación del saber hacer reconocido de nuestros Ejércitos y que muy pocos europeos comparten.

  Aquí, el esfuerzo se orienta principalmente en el desarrollo de grandes sistemas de armamento asociados a las armas inteligentes. Los misiles de crucero de precisión están en el centro de dicho esfuerzo.

Aunque con los problemas financieros en contra, el modelo de Ejército 2015 ha mantenido firmemente sus miras en las prioridades anteriormente descritas, todo ello bajo la autoridad del presidente de la República. Estas prioridades constituyen el eje de una defensa moderna, adaptada a nuestra voluntad de asegurar la del país en cualquier circunstancia, y ampliamente abierta a las perspectivas europeas.

Una reforma organizada a lo largo del tiempo

La amplitud de las transformaciones que deben salir de todos estos proyectos ya ha sido comentada. La programación 1997-2002 es sólo la primera etapa de una planificación que ya se inició hace 20 años.

En efecto, al menos seran necesarias tres leyes de programación que hablen de los recursos y de las condiciones económicas si queremos alcanzar plenamente los objetivos que se describen en el modelo de Ejército 2015.

En las actuales circunstancias y por varias causas, la primera de estas leyes en buena parte es la que mantiene la clave del éxito del programa:

— Es la que organiza la transición de un sistema a otro. De ella depende la reorganización y la reestructuración de todos nuestros medios de defensa.
— Tiene que consagrar el cambio de nuestro modelo de Ejército, que tiene que pasar de un «sistema de hombres» todavía fundamentado en los recursos del Servicio Militar Obligatorio a otro que esté basado enteramente en profesionales y voluntarios.

La reducción del tamaño de los tres Ejércitos, la reorganización en profundidad del Ejército de Tierra, los movimientos contrarios a esta reforma y el reclutamiento de personal militar y civil, constituyen un enorme desafío.

El Estado sabrá hacer frente al reto anterior, puesto que en él está la esencia de nuestra defensa. Estas circunstancias explican el compromiso personal y público —sin precedentes— del presidente de la República para garantizar los recursos previos que necesita el Ministerio de Defensa.

Así pues, el eje principal de la primera ley de programación tendrá que estar en lograr el éxito de la profesionalización de las fuerzas y de la reestructuración del sistema de defensa, todo ello si el Parlamento la aprueba en los términos que el Gobierno desea.

La modernización de los equipos sigue adelante con las entregas y las peticiones de numerosos sistemas de armas de nueva generación. Sin embargo, en este primer periodo

dichas entregas se harán a un ritmo algo menos rápido de lo que en un principio se esperaba con la votación, en el año 1994, de la ley que trataba del periodo 1995-2000.

Así pues, la planificación prevé que las leyes que seguirán a la programación 1997-2002 van a ampliar la fabricación y la entrega de los elementos adecuados, con la finalidad de respetar los objetivos de capacidad operativa marcados, especialmente en lo referente a los medios de proyección de potencia.

Para conseguir lo anterior, habrá que beneficiarse de los efectos esperados de la reestructuración industrial en lo relativo a la reducción de los costes de los programas, la competitividad económica y la organización a escala europea.

Conclusión

Analizados conjuntamente las reformas iniciadas con las decisiones tomadas en febrero, la Ley de Programación 1997-2002 y el debate sobre el servicio militar, constituyen un verdadero esfuerzo de «volver a crear» nuestra defensa y dirigirla hacia una «nueva defensa».

Lo anterior resulta coherente con el análisis de las nuevas circunstancias estratégicas y de las necesidades de los Ejércitos. Debe de permitir poder asegurar la defensa del país y el respeto a los compromisos internacionales adquiridos en el Mundo posterior a la guerra fría, pero de forma tal que sigamos fieles a la vocación de Francia y que la reforma esté de acuerdo con el proyecto de Europa.

EL *LIBRO BLANCO*, LA PLANIFICACIÓN Y LA PROGRAMACIÓN

Juan Rafael Alventosa
Director de los Servicios Financieros.

La política de independencia y autonomía de Francia en asuntos de defensa, está basada en una serie de características esenciales: prioridad política, medios financieros importantes, tradición histórica, potencial industrial, etc. Entre dichas características, no conviene olvidar la originalidad del método empleado, puesto que enmarca el esfuerzo francés para un proceso de programación.

Con la puesta en marcha de un *Libro Blanco* y una planificación, se ha desarrollado ampliamente la «panoplia» de los medios para prevenir la defensa. Dicha «panoplia» ha sido plenamente utilizada por el Comité Estratégico, creado en el mes de julio de 1995 en el seno del Ministerio de Defensa y a petición del presidente de la República. La finalidad de dicho Comité radica en formular propuestas de reforma del sistema de defensa.

Nunca los medios de previsión de la defensa han sido tan completos

El Libro Blanco *proporciona la orientación estratégica.*

Ya desde un principio, había voluntad política: *El Libro Blanco sobre la Defensa Nacional*, que el señor Michel Debré publicó en 1972, se inscribía en la visión que tenía el señor De Gaulle y contemplaba el paso necesario del periodo de descolonización a la era moderna.

El Libro Blanco de 1994 también se sitúa en la misma línea: resulta un patrón de prospectiva geoestratégica dirigida a volver a trazar las características del entorno internacional, los objetivos y los principios de la política de defensa.

Al constatar que actualmente Francia no tiene ningún adversario declarado, *El Libro Blanco* de 1994 saca las oportunas lecciones de la caída del muro de Berlín y del Pacto de Varsovia, de la aparición de nuevas amenazas de carácter multiforme y difusas, así como de las rápidas mutaciones del entorno europeo.

Por otro lado, hace resaltar la aceleración en los progresos tecnológicos que hacen inevitable una nueva modernización del armamento y de la Fuerza de Disuasión Nuclear, así como también la necesidad de dominar la información, puesto que es esencial en un Mundo que, a la vez, es más complejo y abierto.

Además, plantea de forma clara que la acción de la Fuerzas Armadas debe de inscribirse en el marco de la política de recursos de la nación.

La cada vez mayor mundialización de la economía y de los intercambios, acentúa la competición económica: las industrias de armamento no pueden escapar a la competencia; tampoco a la reducción de los recursos que se les destina.

Esta reflexión general sobre la Defensa Nacional ante la situación mundial, que se realizará ampliamente en el seno de una comisión presidida por el señor Marceau Long, tendrá que ser precisada en aquellos temas estrictamente militares.

La planificación define el modelo de Ejército para unos 20 años

Contrariamente a *El Libro Blanco*, la planificación es una acción interna del Ministerio de Defensa: asocia el conjunto de aquellos organismos que se encuentran afectados (Estados Mayores, Dirección General de la Gendarmería Nacional, Delegación General para el Armamento, Delegación para Asuntos Estratégicos, y secretario general para la Administración) con la finalidad de elaborar un modelo de Ejército para 20 años, es decir, organizar de forma coherente los medios destinados al servicio de las misiones claramente definidas.

Por primera vez, esta proyección efectuada para 20 años engloba el conjunto de medios humanos, técnicos y financieros. Mientras que antes sólo se tenían en cuenta los equipos, ahora la financiación es una parte de la reflexión e incluso, llega a aplicarse a los gastos de funcionamiento, gastos que antes siempre se dejaban a un lado.

Desde un principio, la anterior contrariedad financiera se ha mostrado como un gran inconveniente, puesto que a pesar de la dificultad de prever las evoluciones económicas y finan-

cieras para 20 años, las diferentes variables que se han elaborado fundamentadas en unos topes de crecimiento del 2% por año, han obligado a tomar una postura más realista.

Este ejercicio de planificación, realizado durante el último trimestre del año 1995, ha definido las características del modelo 2015 relativo a un ejército profesional:

— La disuasión nuclear estará basada en dos componentes.
— Habrá que dar prioridad a la capacidad de proyección y como consecuencia, a la movilidad, a la disponibilidad y al personal técnico.
— El Servicio Nacional de Reclutamiento y las Reservas tendrán que ser renovados.
— Los Ejércitos deberán de poseer la superioridad tecnológica, equipándose con sistemas interejércitos y tendrán que estar apoyados por armamento inteligente.
— La misión de protección de la Gendarmería deberá de ser reforzada.
— La dimensión europea estará considerada como algo determinante.

El 22 de febrero del año 1996, después de haber presidido varios Consejos de Defensa, el presidente de la República ha dado a conocer al país las orientaciones obtenidas, ha iniciado un debate sobre el futuro del Servicio Nacional Obligatorio, y ha pedido al Gobierno que prepare un proyecto de Ley de Programación que ponga en marchas las mencionadas orientaciones hasta el año 2002.

Trazado el cuadro general de la política de defensa, quedaba por definir el camino que, año tras año, debe permitir a los Ejércitos acercarse al modelo definido por la planificación.

La programación (1997-2002) fija la evolución de los medios de los Ejércitos para seis años

La programación es un empeño que apunta a precisar las decisiones tomadas relativas a la evolución de los efectivos, del funcionamiento y del equipamiento, para un periodo de seis años. Está sancionada mediante una ley.

Su preparación ha dado lugar a un debate en el Parlamento para la orientación. Al finalizar éste, el Gobierno ha elaborado un proyecto de Ley de Programación Militar que, una vez aprobado por el Consejo de Defensa y por el Consejo de Ministros, ha sido examinado por cada una de las dos Asambleas, durante el mes de junio.

En primer lugar, se trata de una programación y no de una «ley de programas», tal como en un determinado momento se pensó: el primer escollo ha sido reservar la autorización de programar a un «núcleo duro» que no puede modificar aquellas otras de índole mayor.

La Ley de Programación 1997-2002 determina el nivel global de los créditos presupuestarios (185.000 millones de francos para el año 1995), el de funcionamiento (99.000 millones de francos), así como la repartición y la evolución de las categorías diferentes en cuanto a personal.

Numerosas innovaciones caracterizan esta Ley de Programación. Garantiza a los Ejércitos unos recursos anuales y en un marco histórico de fuerte reducción del gasto público, deberá delimitar las numerosas medidas de congelación y de anulación de créditos presupuestarios que han desestabilizado las gestiones precedentes.

Para el año 2002, fija el término de la profesionalización de los Ejércitos, su formato y los equipos. Todos ellos se han visto reducidos de forma sensible: los créditos para equipos han disminuido en un 20% con relación a las anteriores previsiones y los efectivos en un 24% en seis años. Sin embargo, el personal militar en activo y el civil aumenta en un 11%.

Desarrolla ampliamente una serie de medidas en favor del personal: en un principio, prevee unas ayudas sustanciales y permite un reclutamiento de personal civil y militar.

Por otro lado, crea un Comité Interministerial para la reestructuración de la defensa, dependiente directamente del primer ministro.

Igualmente, fija que las industrias de defensa deben de organizar su mutación, principalmente en un marco de alianzas europeas. También marca la necesidad de reducir sus costes de forma radical

Varias de estas medidas —aquellas relativas a la profesionalización, a la organización de las reservas y al código del servicio de reclutamiento nacional— tienen que ser objeto de proyectos de ley que deberán de estar listos antes de que finalice el año.

El conjunto de las tres iniciativas para adaptar el dispositivo francés de defensa al nuevo siglo, supone una gran cantidad de trabajos, puestos en marcha en un periodo de tiempo muy corto (tres años). Esta apuesta nos distingue de nuestros principales aliados: algunos han iniciado sus cambios con anterioridad (en algunos casos, con mucha dureza como en el caso de Gran Bretaña) y con métodos más empíricos. La reforma francesa, muy «dirigida» y racional, se efectúa mediante etapas sucesivas y según el ritmo del calendario político.

Sin embargo, nos tenemos que preguntar si en varios años ya está todo dicho, tiempo necesario para realizar este ambicioso proyecto. Tenemos que decir que seguramente que no, puesto que el pasado reciente nos ha acostumbrado a la existencia de rápidas e imprevistas rupturas con lo previsto.

El método francés de previsión todavía puede adaptarse a las incertidumbres

A los desafíos de hoy, la reforma de la defensa aporta numerosos elementos de respuesta. La coherencia del conjunto —estratégico o militar— no puede, ni debe, ser considerada como algo definitivo: la construcción europea, el futuro de la industria de armamento y la evolución de las amenazas, entre otras, nos obligan a permanecer atentos.

La reflexión geoestratégica debe de continuar

Los anglosajones lo dicen: *El Libro Blanco* francés está marcado por un cierto dogmatismo. Mientras que los británicos y alemanes redactan de manera frecuente un *Libro Blanco sobre la Defensa*, la publicación de los dos ejemplares franceses está separada por 22 años.

La razón de la anterior situación no está en que el contexto estratégico, político, económico, técnico... mundial esté fijado hasta el punto de que no es necesario revisar con más frecuencia la concepción del conjunto, ni tampoco está en lo peligroso de su revisión por la necesidad de un consenso nacional sobre estos temas que a menudo resulta algo impo-

sible, ni siquiera está en el hecho de que el pensamiento militar y estratégico francés sólo se pueda expresar en las ocasiones de la existencia de actos fundacionales; sino más bien en la patente debilidad en relación al análisis doctrinal de este sector.

Lo «militar» debe de ser «repensado» de forma regular, vuelto a pensar de nuevo en el mismo seno de los medios responsables, en los Estados Mayores, en las Escuelas y en los Servicios competentes.

Sin embargo, hay que velar para que la Administración de Defensa no sea el único sitio en donde se haga esta reflexión y sí que sea ésta la que se enriquezca con las aportaciones de la investigación civil y universitaria —a desarrollar—, así como con aquellos trabajos que el Parlamento efectúa sobre estos temas.

Con este espíritu, seguramente que el cumplimiento de *El Libro Blanco* merece un tratamiento diferente, ya que la rareza y la solemnidad del ejercicio pueden llegar a paralizar las necesidades del análisis: una puesta al día de forma regular permitiría poder disponer de una referencia estratégica más adaptada.

La planificación tiene que ser reforzada

Al menos, puede serlo de tres formas. Aunque algunas veces puesta en marcha de manera oficiosa y parcial por varios Ejércitos, la planificación es casi tan rara como *El Libro Blanco*. La efectuada en estos momentos ha sido realizada en un tiempo récord de menos de tres meses, tiempo que para algunos resulta muy corto. En el futuro, deberá ser parte de los ejercicios cíclicos de los grandes organismos del Ministerio, con el fin de situar cada programa en condiciones de poder efecuar su actualización.

Por primera vez, la planificación no ha resultado un ejercicio totalmente inerte: ha sido expuesta a aquellos Ministerios que están interesados y analizada en los trabajos realizados por el secretario general para la Defensa Nacional.

La anterior innovación es importante, ya que tendrá que reflejarse en el respeto a las competencias y en las responsabilidades de los unos y de los otros. Si esta condición se cumple, la defensa tiene mucho que ganar en lo relativo a una clara presentación de sus circunstancias y de sus objetivos.

Por último, una reflexión sobre la planificación podría concebirse a nivel europeo; las numerosas estructuras interejércitos deberían permitir tener previsto una coherencia en la postura de defensa de los principales países interesados. En un futuro, también sería susceptible que facilitara el desarrollo en cooperación de los programas, todo ello con una cierta armonía.

La programación, aunque no ofrezca una garantía absoluta,
cada vez más tiene que ir unida a la gestión real

La Ley de Programación es una declaración solemne, cuya puesta en marcha puede ser verificada oficialmente. Es un compromiso de carácter esencialmente político que sin embargo, no tiene un valor jurídico apremiante.

La Ordenanza Orgánica del 2 de enero de 1959 relativa a las leyes financieras es restrictiva: si entre 1920 y 1950 las leyes de los programas podían servir de fundamento en los compromisos de gasto de forma semejante a las leyes de financiación, el artículo 2 de dicha Ordenanza precisa que:

> «Las leyes de programas no pueden permitir que el Estado se vea comprometido sino es en los límites de la autorización de los programas contenidos en la Ley de Financiación del año en curso.»

De hecho, así es como se puso en marcha una subordinación a las leyes de financiación.

Como las leyes llevan la aprobación del plan, implican un compromiso del Estado: una especie de contrato moral realizado entre el Parlamento y el Gobierno. Lo anterior da sentido a los procedimientos previstos por la ley en el seguimiento de la ejecución de la programación.

Cada año, junto al proyecto de Ley para los Presupuestos, el Gobierno tendrá que presentar al Parlamento un informe sobre los avances en la ejecución de la programación. Este examen realizado por el Parlamento estará precedido por una reunión en torno al presidente de la República, del primer ministro y los ministros de Defensa, Asuntos Exteriores, Interior y Economía y Finanzas, en forma de Consejo de Defensa.

Las debilidades del método también en parte explican las causas por las que rápidamente se quedan obsoletas las leyes de programación. La de 1995-2000, pronto se ha visto desfasada con respecto al contexto institucional y financiero en el que se preparó: sólo pudo aportar respuestas parciales para el problema de la evolución del dispositivo de defensa.

Igualmente, las leyes precedentes pronto se vieron separadas de los compromisos adquiridos ante la representación nacional, seguramente por razones del peso determinante que tiene el procedimiento presupuestario anual. El marco muy restrictivo de la financiación pública, los bruscos cambios geoestratégicos producidos a partir de 1989, y los métodos de proyección que a menudo eran muy ambiciosos, también han influido.

Todavía hay que mejorar la fiabilidad de las previsiones. Para ello, sólo existe un método: el ejercicio de suputación debe de apoyarse en una contabilidad más desarrollada y precisa.

De alguna manera, la Ley de Programación reconoce lo anterior, puesto que por primera vez desde 1960, dispone que los créditos de inversión en los Títulos V y VI, se expresen en créditos de pagos junto a las autorizaciones de los programas.

En el futuro, los flujos financieros de las inversiones deben de permitir que de forma clara se puedan enlazar con los programas físicos. Los créditos ordinarios relativos a su empleo, a su funcionamiento y a su mantenimiento, deben de estar mejor diseñados, a fin de poder seguir su razonamiento.

Todo lo anterior impone una gestión analítica más ágil, así como unas modificaciones reales de las condiciones de gestión del dispositivo militar.

Conclusión

Todos los temas de defensa se prestan bien a las gestiones de la programación. Siendo raro en la vida pública, se inscriben en un cuadro metódico completo y relativamente refinado.

La paradoja estriba en que desde que ocurrió la caída del muro de Berlín y la intensificación de los esfuerzos para reducir el déficit público, la defensa ha sufrido con demasiada frecuencia —sin consideración alguna— unos ajustes coyunturales brutales que quizás sean unas sanciones injustas en relación con los esfuerzos que últimamente ha hecho.

En el futuro, Francia será uno de los países de la Unión Europea que tenga que progresar en la vía del ajuste público plurianual que permita fijar sus perspectivas presupuestarias para varios años. Apostemos para que el nuevo arranque que hoy emprende la defensa, sea la ocasión para reducir la incertidumbre existente entre la evolución de las finanzas públicas y los proyectos de defensa.

VARIOS

X

IFOR, A MITAD DEL MANDATO

De la revista *Rusi Journal*, volumen 14, número 4, agosto de 1996.
Autor: Almirante Leighton Smith, *Comandante Supremo de la IFOR y COMANSOUTH.*

Traducido por: Pedro Vallespín Gómez
Comandante de Infantería de la Sección de Planes y Programas del CESEDEN.

Hoy es el D+22; estamos más o menos a mitad de la misión que el Consejo del Atlántico Norte nos asignó el pasado mes de diciembre y me siento muy honrado de poder presentar una pequeña memoria de lo que hemos hecho, de lo que hacemos y de lo que haremos en el inmediato futuro.

Empezaré diciendo, que los soldados, marineros y todo el personal de las Fuerzas de Implementación de la OTAN (IFOR), han conseguido prácticamente todo lo que se les pidió al comienzo de la misión, e incluso algo más. Creo que el éxito de la IFOR ha excedido todas nuestras expectativas; y que lo hemos logrado en mayor medida de lo que la mayoría había esperado, mientras ayudábamos a la Administración Civil a cumplir su cometido.

Me parece que comprender el valor total de la magnitud de la contribución de la OTAN al proceso de paz en Bosnia requiere que, de vez en cuando, nos recordemos a nosotros mismos que ha sido una operación terrestre, naval y aérea y que cada componente ha contribuido en su propia y única forma.

La operación *Sharp Guard* demostró que tanto la OTAN como la Unión Europea Occidental compartían un mismo propósito y que los barcos y sus tripulaciones desarrollaron sus misiones muy profesionalmente. Sólo hay que recordar el incidente del *Lido* para apreciar el hecho de que nuestro componente naval, en aquel momento bajo las órdenes de Alistair Ross, actuó con determinación y resolución para asegurar la integridad del embargo ordenado por el Consejo de Seguridad.

En cuanto a la operación *Deny Fligth*, déjenme empezar volviendo atrás la mirada un año, a la caída de Srebrenica, aquel trágico y abominable acontecimiento del que cada día vamos aprendiendo más y más a medida que se van apareciendo fosas comunes.

Para los serbios supuso una victoria táctica pero una derrota estratégica, porque galvanizó la comunidad internacional y la impulsó a trazar unas restricciones concretas, que en caso de violarse, traería consigo ataques aéreos de la OTAN a un nivel desconocido.

El día 28 de agosto todos presenciamos la sangrienta matanza de civiles que azotó Sarajevo en aquella salvaje explosión en la calle que conduce al mercado al aire libre. Aquel suceso disparó el comienzo de las operaciones aéreas y las fuerzas aliadas iniciaron ataques aéreos sobre objetivos previamente acordados por los generales Smith y Ryan en principio y por el general Janvier y yo mismo, posteriormente.

La operación de bombardeo de la OTAN, cuidadosamente planeada para reducir al máximo los daños colaterales, demostró que esa era la verdadera respuesta a adoptar para obligar a la parte serbia a cambiar de actitud. Los ataques aéreos finalizaron el día 14 de septiembre. Ocho países de la OTAN apoyaron con sus medios los ataques durante la operación *Deliberate Force.*

Si miramos atrás notaremos que en sólo 64 días hemos pasado del bombardeo serbio al mercado de Sarajevo a los Acuerdos de Dayton. Los Acuerdos de Paz de Dayton, iniciados el día 21 de noviembre, condujeron a la constitución y envío de la IFOR y a la situación en que nos encontramos hoy.

Conseguir la ausencia de guerra

Nuestro éxito es claro: la ausencia de guerra; y un ambiente en el que la paz tiene una oportunidad. Es la primera vez que se desarrolla una operación de 16 países de la OTAN junto con otros 18 que no pertenecen a la misma, en una importante misión no contemplada en el artículo V, fuera de área, empleando Fuerzas Terrestres, Navales y Aéreas. La extraordinaria capacidad de los hombres y mujeres de la OTAN, oficiales y tropa, que son los verdaderos héroes de la operación, merece la más alta recompensa. Han desarrollado y continúan desarrollando un magnífico trabajo. Ellos son un tributo a la Alianza y a esas otras naciones que han contribuido a la implementación de la paz en Bosnia.

Bajo el brillante mando del general Michael Walker, las antiguas facciones combatientes se separaron y las fuerzas y equipo fueron trasladadas a zonas de acantonamiento o a sus cuarteles. Actualmente, el número de sitios de acantonamiento aprobados asciende a 787, puesto que este gran número a suscitado ciertas preguntas y consideraciones, déjenme perder unos minutos tratando de responderlas.

Primero, los Ejércitos a los que nos estamos refiriendo no son Ejércitos tal como los consideramos en el sentido occidental. Segundo, se subestimó la complejidad de desmovilizar simultáneamente a miles de soldados, trasladando los restantes a zonas autorizadas y reuniendo toda la gran diversidad de armamento de que disponían las facciones en conflicto.

El Ejército yugoslavo disponía de 4.000 instalaciones antes de la guerra. Tras la ruptura de las hostilidades, las partes acabaron disponiendo de unas fuerzas formadas por campesinos, con pobres medios de comunicaciones, mala estructura de mando, bajo nivel de adiestramiento de los Estados Mayores y casi sin idea de lo que tenían o de donde estaban. Pero con la ayuda de la IFOR, las partes han guardado sus armas en zonas de almacenamiento y sus hombres en acantonamientos, permitiéndonos así considerar que la *posibilidad de que se produzca un enfrentamiento o un choque de fuerzas sea prácticamente* inexistente.

Afrontándonos a los problemas

Pero no hay que echar las campanas al vuelo, todavía existen graves problemas. Los más recientes son los sucesos ocurridos en la carretera de Han Pijesak el 5 y 6 de julio. En mi opinión, aquel problema se resolvió bastante bien, teniendo en cuenta la posibilidad de que

se produjera un enfrentamiento entre la multitud y los soldados de la IFOR. También demostró que la IFOR no tomaría a la ligera ninguna amenaza, verdadera o supuesta, sino que se daría la respuesta adecuada, pero siempre desde una postura de fuerza. Más aún, a partir de ahora ejerceremos nuestras misiones y afrontaremos las responsabilidades que nos impuso el GFAP con mayor determinación si cabe. Creo que ese suceso fue puramente local y directamente relacionado con el temor del Ejército serbiobosnio al inminente arresto del general Mladic. Las últimas amenazas hacia la Fuerza Internacional de Policía (IPTF) o a la IFOR, que se harían realidad si Mladic o Karadzic eran arrestados, apoyan esta opinión. Nosotros no nos queremos ver envueltos en esas amenazas, pero el VRS sabe muy bien que la IPTF tiene un estatus especial, que significa que emplearemos todos los medios necesarios para protegerlos, a ellos y a la propia de la IFOR. Obviamente, permanecemos en guardia por toda Bosnia debido a problemas potenciales adicionales.

Aunque últimamente ha habido un incremento de tensión, no hay indicaciones de que el VRS vaya a dejar de cumplir los acuerdos. En general, mi opinión es que, militarmente, el cumplimiento se mantendrá. A menudo se producen violaciones, entre otras el encontrar armamento en lugares no autorizados o soldados en zonas de separación y puestos de control no autorizados. La semana pasada confiscamos armas a las tres partes debido a violaciones de almacenamiento o de transporte. También hemos hecho aterrizar vuelos del Ejército de Bosnia-Herzegovina, porque han empleado los helicópteros para movimientos de armas no autorizados. Estoy preocupado por la presencia de tropas foráneas y permanecemos a la expectativa de las posibles amenazas que suponen para la seguridad de la IFOR o de los acuerdos de paz. También estoy disgustado, como se podrá suponer, porque las partes no han cumplido todavía con sus responsabilidades en cuanto a los criminales de guerra se refiere.

En la mayoría de los casos, nuestras tropas están actuando de forma decisiva y ejerciendo el sentido común cuando se descubren violaciones. Por supuesto que hay casos en que nuestros soldados podrían haber actuado de forma diferente o haber ejercido mayor presión, pero recordaré que las cosas son más complicadas de lo que a primera vista parece en este ambiente complejo. De la misma manera, no es fácil conseguir que soldados de 34 nacionalidades distintas actúen o piensen de forma parecida.

Además, la prensa, que siempre está buscando hechos que se puedan convertir en noticias interesantes, piensa más en divulgar la noticia que en atenerse a la verdad estrictamente. A pesar de que muchos periodistas están desarrollando su trabajo de forma admirable, otros tienen una agenda y dan forma a algunos sucesos de forma que se ajusten a ella. Por último, las partes con las que nos enfrentamos, son expertos a la hora de emplear la prensa de forma completamente distinta a lo que sería normal para un occidental. Estoy absolutamente asombrado de los inventos de las partes, en especial de las que proceden del lado serbio.

Trabajar para conseguir hacer llegar el mensaje

Déjenme terminar esta parte de mi conferencia diciendo que atribuyo el éxito de la misión militar a lo que llamo las tres «R»; o sea robustez, reglas de enfrentamiento y resolución. La OTAN se presentó en el teatro de operaciones con fuerzas bien adiestradas, discipli-

nadas y dirigidas. Disponíamos de unas sólidas reglas de enfrentamiento con autorización para emplear nuestras importantes posibilidades delegada en los niveles inferiores adecuados. Por último, hemos demostrado ya la determinación de la OTAN en el mes de septiembre y esa lección está todavía fresca en la memoria de las partes en conflicto. Hay tres héroes desconocidos a pesar de todo; el plan de campaña para la prensa y los oficiales y suboficiales, quienes bajo el mando del capitán Mark Van Dyke, ejecutan el plan; la campaña de información de la IFOR, o IIC, y la gran capacidad de prensa escrita y no escrita disponibles para que pudiéramos enviar tan importantes mensajes a la población civil y a nuestras propias fuerzas; y por último, la Organización de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC), que ha sido eficaz para gestionar y coordinar un amplio abanico de cuestiones relativas a los cientos de líderes locales, NGO, PGO y otras organizaciones y agencias que trabajan en Bosnia. Hace poco, recibí la noticia de que la oficina del alto representante ha aprovechado la oferta que le hicimos hace algunos meses, de situar sus Comisiones de Control Conjunto Regional (JCC) junto a las oficinas de CIMIC en Tuzla, Banja Luka y Sarajevo. La oficina de Mostar está lista para recibir a un representante de la Oficina del Alto Representante (OHR), si dicho representante quiere aprovechar la oportunidad que se le ofrece.

Por supuesto, estamos sacando provecho a las lecciones aprendidas y estas cuestiones se están explorando completamente en un esfuerzo continuo. Queremos asegurarnos lo bueno y lo no tan bueno quede reflejado en los archivos para futuras operaciones.

Apoyo a misiones civiles

Pero volvamos ahora a nuestro trabajo con la parte civil. En la fase inicial del Plan de Operaciones, OPLAN 40105, se desarrolló un considerable esfuerzo de apoyo a las importantes misiones civiles. Casi el mismo D+1, empezamos a proporcionar el apoyo previsto en lo que se puede considerar reconstrucción nacional o en proyectos civiles relacionados. Eran, de hecho, proyectos necesarios para la propia IFOR pero que han tenido un impacto directo y positivo en la parte civil también. El nivel de esfuerzo se ha incrementado con el paso del tiempo, de forma más acentuada a medida que nos acercamos a la conclusión de los aspectos más importantes de la implementación militar y nos adentramos en la cuarta fase del plan. En este particular, se pueden señalar con orgullo un buen número de éxitos tales como la reparación de bastantes kilómetros de carreteras; la apertura de las líneas de ferrocarril de Zagreb a Belgrado a través de Bosnia y de Sarajevo a Ploce; el funcionamiento de los cuatro aeropuertos, tres de los cuales pueden abrirse a la aviación comercial en un futuro próximo; la construcción y/o reparación de cerca de 60 puentes; y la finalización de un buen número de proyectos civiles incluyendo: inspecciones, planificación y trabajos en el sector eléctrico y sistemas de distribución, depuración y distribución de aguas, proyectos médicos y de salud, sistemas de telecomunicación y otros proyectos absolutamente esenciales, si la paz, tanto tiempo deseada, tiene que hacerse realidad.

Muchos de estos proyectos fueron pagados por la OTAN. También proponemos, para que la OTAN se haga cargo, un buen número de otros proyectos civiles como forma de continuar con una substancial contribución de la IFOR en esta zona. Nuestras actividades complementan las de otras naciones, en sectores donde se encuentran desplegadas sus uni-

dades y sirven como excelentes ejemplos del trabajo que nuestros ingenieros y CIMIC han desarrollado de manera eficaz con las agencias civiles, que persiguen la misma finalidad.

Creo que nuestras relaciones con la OHR y las principales agencias, tales como el Tribunal de Crímenes de la Antigua Yugoslavia (ICTY), la Misión de la ONU en Bosnia y la IPTF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Cruz Roja Internacional, son excelentes. Continúo recibiendo elogios del trabajo que desarrolla la IFOR, mucho del cual nunca se achaca a un individuo en particular. Por supuesto, muchos querrían que hiciéramos más; y en algunos casos particulares nos hemos encontrado con peticiones, que si las hubiéramos desarrollado a tiempo completo o que si se hubieran llevado a cabo por todas las agencias, hubiera supuesto mucha presión para nuestras fuerzas. En relación con este problema de apoyar a las agencias civiles, he animado a la precaución; a pesar de lo que alguno pudiera suponer, la IFOR no es un pozo sin fondo de recursos ilimitados; nuestras responsabilidades militares requieren un buen número de hombres y nunca dispondremos de 60.000 soldados. He oído demasiadas veces que con 60.000 soldados y toda esta infraestructura, seguramente hubiéramos podido ayudar o, ciertamente, haber hecho más. Ha sido bastante frustrante.

Movimiento y refugiados

En una ceremonia que tuvo lugar en Sarajevo, firmé cinco paquetes de mapas conteniendo unos cuarenta cambios en las Líneas Fronterizas Interétnicas (IEBL). Estos cambios han sido acordados por las partes tras largas conversaciones que el COSARRC, general de brigada Mike Wilcox, había facilitado.

Aunque he notado que estos tratos marcaron un importante paso en la consecución de acuerdos mediante la negociación y no por la fuerza, también expreso mi esperanza de que tal fecha no quedará reflejada en la historia como el día que las fronteras entre la Federación y la República Serbia fueron formalmente ratificadas y Bosnia fue repartida. A pesar de que hemos hecho lo máximo que hemos podido para quitar énfasis a la naturaleza de la IEBL y para favorecer la libertad de movimientos, los ciudadanos de Bosnia no gozan todavía de ese derecho básico en plenitud. Se han producido mejoras y mucha gente puede ahora y de hecho se mueve libremente a través de la citada línea. Recientes investigaciones llevadas a cabo por el COMARRC, confirman las mejoras acaecidas en los últimos meses. Pero no considero verdadera libertad de movimiento para la población lo que se ha conseguido hasta ahora.

Volviendo al tema del regreso de los refugiados, se han conseguido algunos avances pero no los suficientes. Por ejemplo, el regreso de grupos minoritarios a Travnik ha significado un gran avance, en particular porque las autoridades locales de aquella ciudad están deseosas de cooperar; ha supuesto un ejemplo y ha demostrado que, de hecho, es posible una sociedad integrada. Pero en otros lugares como Brcko, Bihac, Mostar, Stolac, Jajce, Bugojno y otros tantos, la realidad es muy distinta. Los dirigentes políticos locales se oponen abiertamente al regreso de los refugiados y el ambiente sigue siendo hostil. Peor aún es que las autoridades nacionales no impongan ninguna sanción a estos líderes responsables de tales conductas a nivel local; no hay conversaciones sobre reconciliación o sobre

las ventajas de la integración. No veo evidencias de que las fuerzas políticas locales obedezcan las órdenes de la parte política nacional, la cual debería proporcionar la guía de las actividades políticas y llamarlos al orden si tales directivas fueran ignoradas. Justo la semana pasada, llegaron informes de que los serbios habían volado alguna casa recientemente reconstruida por musulmanes en Brcko; los croatas quemando casas de musulmanes en Mostar; los musulmanes quemado casas de croatas en Stolac... y otros actos de violencia continua.

Cuando el día D me preguntaron cual era mi mayor preocupación, contesté: «falsas expectativas». Todavía es mi mayor preocupación hoy en día, porque hay muchos que le piden a la IFOR más de lo que la IFOR puede proporcionar.

Todo el mundo, excepto la OTAN, nos ha pedido que nos hagamos cargo de funciones civiles tales como transporte civil, resolución de disputas, mediación política, etc... En muchos casos hemos respondido de forma afirmativa; los positivos resultados han traído consigo nuevas peticiones. Me temo que se desarrolle en Bosnia una dependencia de la IFOR que haga que nuestra partida sea muy difícil. No propugno que cese el apoyo que venimos prestando, pero, si estoy en lo cierto respecto a la cuestión de dependencia, necesitamos comprender las posibles implicaciones de lo que ocurrirá cuando la IFOR comience su repliegue.

Respaldo al proceso de paz

Siempre he creído que el proceso de paz descansa en tres pilares. Estos pilares son el militar, el político y el civil. A pesar de que las tensiones crecen, creo que se seguirá cumpliendo militarmente, aunque habrá nuevos baches en el camino y, como en las carreteras bosnias, algunos baches son peores que otros. Pero la fuerza está desplegada, las relaciones que la IFOR ha establecido con las partes, el respeto que tiene por las tres «R» que he mencionado antes y el sentido común que los jefes de las unidades han demostrado hasta ahora, permitirá a la IFOR solucionar eficazmente estos problemas militares. Esto seguirá siendo así en tanto y en cuanto nuestra misión siga estando clara y podamos permanecer centrados principalmente en nuestra misión. A pesar de todo, preveo que tendremos problemas en los otros dos pilares.

Un montón de agencias y organizaciones quieren ayudar a conseguir la paz duradera que todos buscamos. Pero la falta de deseo de negociar los asuntos políticos, de comprometerse, de aceptar los riesgos y de hablar seriamente de reconciliación, no han pasado desapercibidos. La IFOR ha influido, y continuará influyendo, en el pilar civil, pero poco podemos hacer para influir en la parte política. Pronto tendrá que emerger un mayor sentido de compromiso entre los líderes políticos bosnios hacia los objetivos acordados en Dayton, de manera que pueda asegurarse la integridad territorial y el carácter multiétnico único. Por desgracia, los objetivos políticos son bastante diferentes. Si el proceso de paz de Bosnia tiene que progresar, los objetivos estratégicos de las partes tiene que empezar a converger. La comunidad internacional debe combatir este mal, no sus síntomas; los objetivos estratégicos son el mal y el paciente está gravemente enfermo. Estoy completamente de acuerdo con Carl Bildt en su valoración de que las elecciones marcarán un momento crítico. Las percibimos más como un principio que como un fin. Unas elecciones

bien desarrolladas pueden proporcionar las instituciones comunes que las gentes de Bosnia necesita para preservar una Bosnia unitaria. Y un nuevo mandato de los bosnios a sus nuevos líderes políticos elegidos democráticamente, podría suponer el comienzo del proceso de vencer de verdad el legado de años de conflicto. Pero una vez más, nuestra valoración de la situación no es positiva. Si las elecciones del 14 de septiembre siguen el modelo de las de Mostar y reflejan lo que vemos en el terreno hoy día, los resultados de tal acontecimiento serán el adelanto de creación de dos entidades distintas, no la convergencia de ideales e instituciones. El periodo electoral será difícil y no creo, llegados a este punto, que el Estado previsto en los Acuerdos de Dayton se haga realidad antes del D+366.

La OTAN no se planteará el enviar nuevas fuerzas hasta después de las elecciones. Pero si se decide que la IFOR continúe en Bosnia, he pedido que el Consejo decida:

— Que se delimiten muy claramente las misiones militares.
— Que se complete totalmente la fuerza.
— Que se reconozca que tal fuerza será cara de mantener.
— Que se asegure que el nuevo mandato de los Acuerdos del Estatus de la Fuerza (SOFA), permita al jefe de la misma iguales prerrogativas de las que yo he disfrutado hasta la fecha.

Este deseo no será fácil de cumplir; yo he recibido unas orientaciones claras, las SOFA me han permitido disponer de una gran flexibilidad y las naciones me han proporcionado las fuerzas necesarias para llevar a cabo las misiones encomendadas. Mi sucesor debe disponer de lo mismo.

En resumen, en Bosnia asistimos a la ausencia de guerra. La IFOR, junto con muchas agencias y organizaciones devotas y enérgicas, han hecho enormes progresos a partir del salvajismo del pasado verano. Pero por desgracia, aún no tenemos paz.

Responsabilidad política de la paz en Bosnia

En Bosnia existe hoy en día mucho odio, mucho temor y, francamente, mucha testarudez. Por supuesto, hay también mucha buena gente. Pero los periodos de conflicto étnico del pasado todavía amenazan la forma de pensar de las gentes de Bosnia. Hay en Bosnia una tradición oral por la que los abuelos les cuentan a los nietos cuentos de pasados conflictos. Temor y odio se transmiten así de unos a otros. Los prejuicios empiezan pronto. A pesar de que la IFOR y nuestros socios en esta aventura, las agencias civiles, han establecido las condiciones para que pueda florecer la paz, no podemos imponerla. La paz tiene que venir de dentro. Confío en que los que tienen la responsabilidad última de la paz, los partidos, aprovechen este momento de manera que se hagan realidad los sueños de los niños de Bosnia, un futuro más brillante lleno de esperanza.

Es bien conocido que yo dejaré pronto esta responsabilidad y puedo asegurarles a todos ustedes que ha sido para mi un honor haber desempeñado el mando de la IFOR. Me siento enormemente orgulloso cuando presencio la forma de proceder de los verdaderos héroes de esta operación, los soldados, marineros, pilotos y *marines*, cuando cumplen con su misión con entusiasmo, dedicación y energía. Pueden sentirse orgullosas de sus tropas

todas y cada una de las naciones contribuyentes. Del mismo modo que yo, como comandante de la primera operación importante de la OTAN, he obtenido mucho crédito, incluso como almirante, quiero decir que los mandos de los componentes de la fuerza, COMAIRSOUTH general Ryan y ahora general de división Bethurem; COMARRC general de división sir Michael Walker, COMNAVSOUTH almirante Angeli, COMANSTRKFORSOUTH vicealmirante Pilling y ahora vicealmirante Abbot, C-SPT general de brigada Farmen y ahora general Cannon, y COMSPECOPS, brigadier Cannavan, han planeado, adiestrado y trabajado junto a sus tropas con un sentido de la finalidad y entusiasmo, que desafía toda descripción. También he sido afortunado al tener como segundo jefe de la IFOR al general Heinrich, como jefe de Estado Mayor al general Carter y como asesor político señor Pieter Feith. Esta es una verdadera operación multinacional y ninguno de estos verdaderos profesionales reciben, en ningún lado ni de cerca, el crédito y mérito que se merecen.

Casi nadie en este mundo llegará a valorar nunca la magnitud de la empresa que se ha acometido en Bosnia, pero puedo asegurarles que la gente de Bosnia lo hará. Estos hombres que acabo de nombrar y los hombres y mujeres que ellos mandan, son las razones de que lo hallamos logrado.

Reorganización del CESEDEN

El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) creado por Decreto 70/1964 y reorganizado tras un periodo de experimentación de cinco años, por Decreto 1.237/1970, ha constituido hasta la fecha el órgano conjunto de Enseñanza Militar Superior de las Fuerzas Armadas y de estudios de los problemas de la Defensa Nacional.

Bajo la dependencia directa del jefe del Estado Mayor de la Defensa, las misiones principales del Centro ha sido:

- ✓ Realizar estudios de carácter político-militar, estratégico, económico y sociológico de interés para la Defensa Nacional. Estudiar las bases de la doctrina y organización de la defensa. Estudiar problemas generales y específicos de la Defensa Nacional con la colaboración de personas relevantes de la vida civil. Fomentar la creación de una conciencia nacional de la defensa.
- ✓ Estudiar, proponer y difundir la doctrina general para el desarrollo de la acción conjunta. Desarrollar estudios y enseñanzas comunes a los tres Ejércitos y de cooperación entre las Fuerzas Armadas.
- ✓ Completar la preparación de los oficiales generales de Tierra, Mar y Aire, mediante el estudio de problemas de la defensa y de todo orden que plantea el empleo de las Fuerzas Armadas y el ejercicio de los mandos interejércitos. Preparar a jefes de los tres Ejércitos, diplomados de Estado Mayor, para el planeamiento, desarrollo y conducción de las operaciones conjuntas y para la resolución de los problemas que se plantean a los Estados Mayores Conjuntos y Combinados.
- ✓ Mantener relaciones con los Organismos civiles dedicados a la investigación y especialmente con aquellos más directamente relacionados con la Defensa Nacional.

El Real Decreto 1.883/1996 de 2 de agosto del Ministerio de Administraciones Públicas, sobre «estructura orgánica del Ministerio de Defensa», introduce entre otras modificaciones, una que afecta a la actual organización del CESEDEN, que consiste en que el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) pasará en lo sucesivo a formar parte de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) como una Subdirección General.

El citado Real Decreto concede un plazo de seis meses para promover las modificaciones normativas necesarias para adaptar la organización del CESEDEN a lo dispuesto en el mismo, como consecuencia de la desvinculación del IEEE, el CESEDEN vuelve a una situación similar a la que tuvo en su origen.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

XI

ACTO DE CLAUSURA DEL XXXII CICLO ACADÉMICO

Discurso del DICESEDEN en el acto de clausura del XXXII Ciclo Académico del Centro, bajo la Presidencia de su Majestad el Rey

Con la venia de vuestra Majestad.

Vuestra presencia, Señor, en este acto de clausura del ciclo académico, puntualmente, todos los años, es juntamente con el espíritu de servicio, el mayor acicate para nuestro trabajo. Supone el reconocimiento al más alto nivel de la importancia que tiene la labor que se nos ha encomendado. Vuestra sensibilidad hacia lo que el CESEDEN representa como lugar de encuentro de los tres Ejércitos y de éstos con otros sectores de la sociedad española, es el más importante activo de este Centro.

Estas palabras no son expresión que proceda de una cortesía obligada, sino de la realidad más sentida; ello me impulsa a añadir, al agradecimiento que todos experimentamos por el honor de vuestra presencia, nuestro reconocimiento por lo que esta presencia significa en cuanto a vuestro apoyo a esta tarea nuestra.

Nuestro agradecimiento se extiende también al excelentísimo señor ministro de Defensa y a las excelentísimas e ilustrísimas autoridades y personalidades que nos acompañan hoy en este acto, entre las que se incluyen colaboradores, investigadores y conferenciantes que enriquecen nuestra labor con su experiencia y con sus conocimientos: un verdadero tesoro que apreciamos en todo su valor.

Actividades y proyectos del CESEDEN

El final de un ciclo académico es ocasión obligada de hacer un cierto balance, no como repaso autocomplaciente de lo hecho, sino como plataforma para tareas futuras.

Escuela de Estados Mayores Conjuntos

Como consecuencia de nuestra creciente proyección exterior, la Escuela de Estados Mayores Conjuntos ha seguido intensificando su atención hacia lo «combinado» y «multinacional», tratando de obtener diplomados que sean capaces de desempeñar su trabajo, no sólo en los organismos nacionales, sino también en los de carácter internacional. El curso sigue contando con la presencia de oficiales de países amigos. El Seminario de Metodología ha analizado en detalle el marco de la enseñanza de carácter conjunto en países de nuestro entorno, lo que ha permitido formular propuestas sobre el futuro de esta enseñanza, orientadas a obtener un aprovechamiento más satisfactorio de los oficiales diplomados y de la misma Escuela.

Escuela de Altos Estudios Militares

En el XXXIV Curso Monográfico de la Escuela de Altos Estudios Militares (ALEMI) se analizó la crisis de la industria de defensa. Consideramos que el fruto de este análisis multidisciplinar, al que han aportado su reflexión y su experiencia altos mandos militares, parlamentarios y altos cargos de la Administración, debe ser tenido en cuenta por quienes hayan de tomar decisiones hacia el futuro en este complicado asunto.

Un grupo de destacados representantes de estos sectores que acabamos de citar ha asistido al curso anual de Defensa Nacional, el decimosexto ya, que, a mi juicio, continúa contribuyendo con eficacia, en una acción paciente, constante e ilusionada, a lograr la necesaria convergencia del pensamiento civil y militar en el tratamiento de los asuntos relacionados con la defensa. Dentro de este curso se ha participado con los centros homólogos al CESEDEN de Francia e Italia en los coloquios que anualmente se realizan sobre *La seguridad en el Mediterráneo*, con la presencia, por primera vez, en calidad de observador, del Instituto portugués.

Digna de destacarse es la convivencia con la Escuela, durante dos meses completos, del general jefe del Estado Mayor General de Nicaragua, quien ha tenido la oportunidad de conocer a fondo nuestro ALEMI con vistas a la futura creación de una institución similar en aquel país hermano.

La alta gestión de los recursos militares es cuestión que exige hoy la máxima atención. Por eso resulta especialmente agradable ver consolidado, en su cuarta edición, el curso que dirigimos fundamentalmente a que los mandos políticos y militares puedan contar con un buen asesoramiento y con unos colaboradores impuestos en las técnicas de gestión que demandan los tiempos que vivimos.

Actualmente estamos preparando un nuevo Curso de Alta Gestión, éste sobre recursos humanos, para inyectar en las Fuerzas Armadas nuevos conceptos y técnicas. Esperamos contar con los medios económicos necesarios para ponerlo en marcha el próximo año.

Instituto Español de Estudios Estratégicos

El Instituto Español de Estudios Estratégicos ha elaborado documentos de creciente calidad en el seno de sus grupos de trabajo. La publicación de los resultados de estos trabajos en los *Cuadernos de Estrategia* y *Monografías* del CESEDEN se ha conducido de manera más precisa hacia las instituciones de carácter académico que los demandan, para asegurar que el pensamiento estratégico español es mejor conocido, sobre todo en el ámbito iberoamericano. Se ha publicado también la primera antología en lengua inglesa de nuestros trabajos, que se editan ahora acompañados de recensiones en esta lengua.

Este año ha visto una nueva modalidad de trabajo el Instituto Español de Estudios Estratégicos: la investigación y el estudio en apoyo directo del jefe del Estado Mayor de la Defensa durante la Presidencia española de la Unión Europea Occidental.

La relación con organismos internacionales de estudios estratégicos se ha mantenido en los niveles conocidos. Con Portugal se han realizado las Jornadas habituales, esta vez sobre el interesante tema de «el derecho de injerencia». En cuanto a la relación con la Universidad, las principales novedades son la consolidación, con gran éxito, de la cátedra Martín-Granizo, que ha adquirido ya validez académica, la apertura de un segundo seminario de estudiantes universitarios en Salamanca, y la reanudación, también con gran éxito, de las Jornadas CESEDEN-Universidad Complutense de Madrid. Esta ha solicitado a nuestro Centro la organización de un seminario permanente que culminará en unas Jornadas, que de esta forma pasan ahora a realizarse todos los años. Este es un excelente indicio del interés que empiezan a suscitar los asuntos relacionados con la defensa.

La magnífica relación del CESEDEN con la Casa de América ha propiciado la celebración de una importante sesión pública dirigida al conocimiento del papel de las Fuerzas Armadas iberoamericanas como actores del presente y del futuro de la realidad de sus propios países.

La salida de la primera promoción del *Máster de Seguridad y Defensa*, fruto del convenio entre la Universidad Complutense y el CESEDEN, señala la consolidación de este curso pionero, cuya tercera edición ya se ha iniciado.

Otras actividades del Centro

El ciclo de conferencias generales ha abordado una vez más el conflicto yugoslavo; para ello ha contado con la presencia de don Julián García Vargas, un testigo de excepción en su doble condición de anterior ministro de Defensa y de actual enviado especial de la Unión Europea en Mostar.

La Conferencia Euromediterránea de Barcelona ha merecido también una atención especial, pues fue objeto de análisis antes y después de celebrada. En cuanto a los problemas de estructuración de la defensa europea, han estado presentes en las conferencias sobre «la nueva OTAN», «la concepción francesa de la seguridad europea» y la «política exterior de la Administración Clinton», para lo que hemos contado con la presencia de los embajadores de Francia y de Estados Unidos.

El programa no ha descuidado otros temas de interés como la China o la política de investigación y desarrollo de la Unión Europea.

Como director, he mantenido el tradicional intercambio de conferencias con mi colega del Instituto de Defensa tunecino, y he participado en Roma en la conferencia anual de Directores de Centros de Defensa que organiza el Colegio de Defensa de la OTAN y al que asisten los directores de todos los Centros europeos, desde Finlandia a Eslovenia.

Además, el CESEDEN ha recibido numerosas visitas de cursos de países de Europa, Asia y América, de la misma forma que los concurrentes a nuestros cursos han visitado países europeos y americanos, dentro de la línea de intensa relación hoy exigible a un Centro de este carácter.

La Comisión Española de Historia Militar

La Comisión Española de Historia Militar, cuya Presidencia recae en la persona del director del CESEDEN, ha asistido al XXI Congreso Internacional en Quebec (Canadá) y ha conseguido el nombramiento de un candidato español en el Comité de Archivos Militares de la Comisión Internacional. También ha organizado las III Jornadas sobre el tema *Melilla en la Historia Militar española*, adelantándose a la celebración del quinto centenario de la incorporación de esta plaza a la Corona española.

El Plan CESEDEN-2000

El Plan CESEDEN-2000, elaborado el año pasado por estas fechas, ha progresado a lo largo de estos doce meses, impregnando de dinamismo a nuestras actividades.

La relación con Iberoamérica ha avanzado considerablemente, tanto en lo que se refiere a la eficacia de la difusión de nuestro pensamiento, como en cuanto a la relación institucional entre directores de Centros de Estudios de la Defensa, que este año se ha establecido con Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela. El viaje del Curso de Estados Mayores Conjuntos a la República Argentina ha sido el primero realizado por este Centro a un país iberoamericano desde el año 1969.

Respecto a los países del Centro y Este de Europa, el CESEDEN ha participado en los programas de cooperación establecidos por la DIGENPOL, consolidando una excelente relación con los Centros de Estudios de Defensa de Rumania y Hungría y visitando los de Polonia y República Checa. El viaje del Curso de Defensa Nacional a estos dos últimos países ha sido la primera visita efectuada por este Centro más allá del antiguo telón de acero.

La conexión a INTERNET, conseguida con el inestimable apoyo de ISDEFE, hace que el CESEDEN pueda ser ya conocido desde cualquier rincón de España y del Mundo, y debe constituir un instrumento inestimable de investigación para nuestros colaboradores y profesores.

Pero lo que yo, quizás, más destacaría de este último año, es el interés que ha suscitado el CESEDEN en otros ámbitos e instituciones. Por sólo citar algunos, mencionaría el Instituto de España, que reúne todas las Reales Academias y con el que estamos elaborando un programa de cooperación, y la CEOE, en este caso a través del convenio de creación del grupo español de Eurodefensa, que no sólo permite a España estar presente en ámbitos de influencia de nuestro continente, sino que también facilita al CESEDEN el acceso al sector empresarial.

La entrada del CESEDEN este año en el programa de *Educación para la Paz* de la UNESCO, introduce a nuestro Centro en una importante tarea de cooperación internacional en el ámbito mediterráneo, dentro del «espíritu de Barcelona». Hacia dentro, quizás el paso más significativo haya sido la implicación en los objetivos del CESEDEN de lo que podríamos llamar la «comunidad de la Defensa», experimentando lo que debe constituirse legalmente en un futuro próximo como un «Consejo Asesor».

La reflexión sobre los grandes cambios y los grandes retos en el campo de la defensa

Esta ocasión de hoy me parece oportuna para referirme a algunos de los cambios que se están experimentando en el campo de la defensa, cambios que constituyen sendos retos, y que por ello merecen un esfuerzo de análisis y de reflexión por nuestra parte para adecuarnos al futuro que ya estamos empezando a vivir. Son, en cierto modo, la expresión del signo de los tiempos.

El primero que se me ocurre se refiere a la aplicación de los conceptos clásicos de seguridad y de defensa a las nuevas realidades. Al prescindirse de cualquier definición de amenaza concreta, y reconocer solamente la existencia de riesgos en nuestro entorno más o menos próximo, parece que la defensa se sitúa en un segundo plano, con un contorno difuso, dedicados como estamos preferentemente a crear un clima de seguridad mediante actuaciones no necesariamente militares para la prevención de posibles conflictos. Sin embargo, la defensa sigue siendo la función primordial de los Ejércitos. Este hecho, que es reconocido abiertamente por los aliados euroatlánticos, no debe desaparecer de nuestra perspectiva. La incertidumbre es una de las características más acusadas del tiempo que vivimos. Decía recientemente la señora Thatcher en Williamsburg:

> «Debemos prepararnos para lo inesperado, porque es seguro que sucederá.»

Ya tenemos la experiencia de que, incluso las operaciones de paz aparentemente más inocuas, pueden acabar en acciones de combate, y que la imposición de la paz exige igualmente, en ocasiones, el empleo clásico de la fuerza militar. En la distancia que imponen la acción colectiva multinacional y la globalidad de las consecuencias de los conflictos, la defensa adquiere tonos preventivos y se adelanta tanto que se confunde con la seguridad. He aquí un punto para la reflexión.

También merece la pena reflexionar sobre el empleo político de la fuerza en la solución de los conflictos. Más que nunca la fuerza aparece como *última ratio*. Buena prueba de ello es la dificultad que han encontrado las Naciones Unidas para emplearla, y sobre todo para hacerlo de una forma convincente.

Los hechos han demostrado que el diálogo sin la fuerza sirve de poco cuando se tropieza con el fanatismo de algunos. La cita diaria del *New York Times* recogió hace unos meses una frase del diplomático español señor Pedauyé, jefe de las Naciones Unidas en Bosnia y diplomado en este mismo paraninfo hace un año exactamente. Decía la cita:

> «Creíamos que la disuasión podía basarse en la autoridad moral de las Naciones Unidas, pero hemos aprendido que la autoridad moral no es suficiente.»

Esta ha sido una de las grandes lecciones de Bosnia, en donde, afortunadamente, estamos aprendiendo mucho, como suele hacerse siempre: a golpe de aciertos y de fracasos.

Por otra parte, también la aplicación militar de la fuerza se está haciendo cada vez más complicada.

La opinión pública admite difícilmente no sólo las bajas propias, sino también las del adversario, y exige que estas últimas sean sólo las estrictamente indispensables para alcanzar los objetivos militares.

Lo que se está pidiendo es una acción casi quirúrgica que ha de aplicarse, no lo olvidemos, en condiciones sumamente difíciles: es decir, en el ambiente propio del combate, donde el enemigo no sólo oculta celosamente su despliegue, sino que practica hábilmente la desinformación y trata por todos los medios de perturbar nuestras acciones. Es un ambiente caracterizado por las «fricciones», siguiendo la terminología clausewitziana.

La acción quirúrgica exige tecnología muy avanzada, rayana en la ciencia ficción, una afinadísima coordinación y un elevadísimo nivel de preparación de los cuadros de mando y de la misma fuerza. La enorme responsabilidad que recae sobre quienes han de conducir y desarrollar el combate, y que siempre ha hecho sumamente serio el ejercicio del mando en campaña, se hace ahora aún más exigente, hasta alcanzar límites que superan casi las posibilidades razonables.

De aquí la envergadura de otro reto que someto a su consideración: la formación de nuestros cuadros.

La profesión militar ha sido siempre polifacética. La variedad de cometidos, que van desde los que implican actividades de riesgo a los profundamente intelectuales, la exigencia de conocimientos científicos y técnicos avanzados junto a la esencial formación humanística que requiere el mando de hombres, la necesaria capacidad de adaptación a ambientes y situaciones diferentes y cambiantes... éstos y otros muchos aspectos de la profesión militar hacen que sean pocas las facetas de la actividad humana de las que no conozca, en mayor o menor medida, un oficial, y han exigido siempre de éste una flexibilidad y una capacidad de adaptación por encima de lo normal, enriqueciendo nuestras vidas con experiencias variadísimas. He aquí, precisamente, uno de los mayores atractivos de la Milicia.

Pues bien, ahora, este polifacetismo se amplía y se complica con superiores exigencias. En la última Conferencia de Directores de Colegios de Defensa celebrada en Roma se trató la figura del oficial-diplomático, referida a tantos militares como los que hoy desempeñan, efectivamente, una función quasi diplomática: quienes forman parte de misiones y representaciones militares, asesoran a nuestros representantes civiles, negocian en los foros internacionales en estrecha relación con nuestros diplomáticos los tratados o la solución de los conflictos, o median entre las partes en las misiones de paz.

También vemos realzada la figura del oficial-gestor. La importancia esencial de lo económico obliga hoy al oficial-caballero a entrar con todo rigor en el ámbito de la gestión económica, aplicando las últimas y más avanzadas técnicas para asegurar que de restringidos medios se obtienen los máximos rendimientos.

Y ya hemos visto cómo aparece también el oficial como «cirujano de la guerra», más allá de la figura clásica del oficial cuidadoso de sus tropas y respetuoso con el enemigo, que ésta ha sido siempre la buena tradición militar, y que, por cierto sigue viva en nuestros días, revelándose de forma casi conmovedora en la relación fraterna de «compañeros de armas» que, de forma natural y espontánea, se produce hoy entre los antiguos adversarios europeos, símbolo contradictorio sólo para quienes no conozcan el alma del soldado.

Terminaré estos comentarios refiriendome a un quinto reto, que también merece una especial reflexión: la futura relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad de la que éstas

forman parte; una relación que habrá de establecerse en el futuro sobre nuevas bases tras el paso de los ejércitos de conscriptos a los «ejércitos profesionales».

Será preciso hacer un esfuerzo suplementario para que el déficit que ya se observaba en la comprensión por la sociedad de lo que son la defensa y las Fuerzas Armadas no aumente en el futuro, y será preciso alentar afanosamente esta conexión, para asegurar que la sociedad no se desvincula de su propia seguridad y defensa, y que considera a los Ejércitos como algo propio, fundamental para su supervivencia y también como algo que da peso específico a la nación en el concierto internacional.

Con imaginación y empeño habrá que estimular el que surjan de la sociedad civil mecanismos de relación múltiples y diversificados, como corresponde a una sociedad avanzada, y por ello compleja. Será preciso intensificar el denodado esfuerzo que ya realizan los Ejércitos para crear ocasiones de mutuo conocimiento. Más que nunca, es la hora de establecer puentes de entendimiento y afecto entre la sociedad y sus Fuerzas Armadas.

Sin pretender agotar el tema, como tampoco la paciencia de ustedes creo que bastan estos significativos ejemplos que acabo de exponer, para comprender la importancia que, en estos tiempos de cambios profundos tienen las instituciones de reflexión, de estudio y de investigación, donde se engendran y se perfilan las ideas que a duras penas siguen hoy el ritmo de los hechos, y donde se forman los hombres y las mujeres en los que esas ideas surgen o se asientan. Cualquier perspectiva abierta hacia ese futuro que se nos echa encima con agobiante celeridad, debe reconocer que no hay inversión más apremiante y rentable que la que se orienta a la formación y a la reflexión y el estudio. Los países que reconozcan este hecho serán los que mejor sobrevivan y avancen.

Palabras a los nuevos graduados

No puedo terminar estas palabras sin dirigirme a quienes hoy reciben sus diplomas. A ellos hemos dedicado nuestra permanente atención y ellos son ahora el fruto de nuestros ilusionados esfuerzos. Toda nuestra esperanza está en el resultado de esta siembra, que debe fructificar en un mejor conocimiento de la Defensa Nacional por la sociedad española, en un nivel creciente de adaptación de nuestros oficiales superiores y generales a las exigencias de estos tiempos acelerados y cambiantes, y a una mayor eficacia en la acción conjunta. Alentamos a todos a que mantengan su preocupación por los grandes temas de la seguridad y la defensa y que irradien en su entorno su interés consciente e ilustrado, que debe contribuir a elevar el nivel cultural de nuestra nación en esta importante parcela.

Es sabido que a cuantos pasan por esta casa les consideramos desde el primer momento como parte de ella. La aventura intelectual y humana que aquí se vive imprime en cierta forma carácter, y crea una vinculación que nosotros cuidamos y valoramos, y que gana sabor con el paso del tiempo.

Nuestra enhorabuena y nuestro reconocimiento por vuestra colaboración. Todos hemos ganado con vuestro paso.

Conclusión

Este año nuestro pensamiento final se dirige a nuestro leal conductor don Martín Rosa, salvajemente asesinado en el atentado de Vallecas, cuyo recuerdo ha quedado ya impreso en estos muros y también en nuestro corazón.

Termino, Majestad, como siempre, reiterando nuestro profundo agradecimiento a vuestra presencia y apoyo, y manifestandoos nuestra incondicional adhesión a vuestra real persona y a la Corona.

VISITA A ESPAÑA DEL ROYAL COLLEGE OF DEFENCE STUDIES DE GRAN BRETAÑA

Entre los días 6 al 13 de octubre, visitó España una delegación del Royal College of Defence Studies (RCDS) de Gran Bretaña, presidida por N. J. Thorpe del Ministerio de Asuntos Exteriores e integrada por profesores y alumnos.

Durante su permanencia en España visitaron el CESEDEN, Ministerio de Defensa, Acuartelamiento del IV Tercio de la Legión (Ronda y Málaga), CASA, Cuartel General del Mando Regional Sur, Academia de Infantería, Gobierno Autónomo de Andalucía, Congreso de los Diputados, Universidad de Alcalá de Henares, Banco de España y realizaron recorridos culturales por la ciudad de Toledo.

La jornada de trabajo en el CESEDEN estuvo ocupada por conferencias y coloquios sobre: *Presentación del CESEDEN, Sistema educativo español* y *Sistema político (estado de las Autonomías).*

Una comisión de la delegación efectuó una visita de cortesía al JEMAD.

ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS MILITARES (ALEMI)

Actividades realizadas durante los meses de julio agosto, septiembre y octubre de 1996

El día 16 de septiembre dio comienzo el XXXV Curso Monográfico, sobre *La Defensa Nacional ante la proliferación de nuevos riesgos*, cuya apertura tuvo lugar con una sesión inaugural a cargo del TG, DICESEDEN, Excmo. Sr. D. Javier Pardo de Santayana y Coloma, en el aula de ALEMI, seguida de una introducción al curso por el CA Excmo. Sr. D. Pablo Oliveri Sánchez, jefe de estudios de ALEMI.

Entre el 30 de septiembre y el 4 de octubre se realizó el viaje de información y convivencia a las islas Canarias en el cual se realizaron las siguientes visitas: el día 1 de octubre a la Zona Militar de Canarias, al BHELMA VI y a la Base de *Hoya Fría*; siendo recibidos por el TG D. Vicente Ripoll Valls, el TCol D. Luis Iboleón Adarraga y el Cor D. Francisco Pallero Clavijo respectivamente.

El día 2 de octubre a la Zona Marítima de Canarias, al Arsenal de Las Palmas y salida a la mar en el Patrullero P-72 *Centinela*; siendo recibidos por el jefe de la Zona Marítima VA D. Adolfo Baturone Santiago.

El día 3 de octubre a la Zona Aérea de Canarias y a la Base Aérea de Gando, siendo recibidos por el GD Excmo. Sr. D. Sebastián Rodríguez-Barrueco y el Cor D. Enrique Pina Díaz respectivamente.

El día 4 de octubre en Las Palmas a la sede del Gobierno de la Comunidad de Canarias, siendo recibidos por el vicepresidente de la Comunidad Excmo. Sr. D. Lorenzo Olarte Cullen y por el secretario general de la Presidencia Ilmo. Sr. D. Antonio Lazcano Acedo.

El día 9 de octubre se visitó el RCLAC *Villaviciosa 14* y el día 16 la Base principal de las FAMET en Colmenar Viejo.

Del 21 al 27 de octubre se realizó el viaje de estudios a Portugal. Durante este viaje se visitó en Lisboa el Instituto da Defesa Nacional (IDN), en la Base de Monsanto se visitó el Comando da Força Aérea (COFA) y el futuro Air Operations Centre (AOC), y en Oeiras se visitó el Comando Naval (COMNAV) y el CINCIBERLANT.

El día 30 de octubre se visitó en Madrid el Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis (CNCSC).

En todas las visitas los colaboradores-concurrentes asistieron a conferencias seguidas de coloquios sobre la organización, misiones y problemática de las unidades, centros y organismos cuyas instalaciones fueron visitadas.

En cuanto al resto de las actividades de esta Escuela no relacionadas con la ejecución del XXXV Curso Monográfico, se centraron en la preparación del XVII Curso de Defensa Nacional, que tendrá lugar en el primer semestre del año 1997.

ESCUELA DE ESTADOS MAYORES CONJUNTOS (EMACON)

Actividades realizadas durante los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 1996

Durante los meses de julio, agosto y septiembre, el claustro de profesores planifica el desarrollo del XXIX Curso de EMACON.

El día 1 de octubre comienza la fase por correspondencia con los concurrentes designados, remitiéndoles documentación para actualizar y unificar conocimientos básicos para la realización del mencionado curso.

A este curso han sido convocados 29 concurrentes distribuidos de la siguiente forma:

— 12 oficiales superiores del Ejército de Tierra.
— 7 oficiales superiores de la Armada.
— 6 oficiales superiores del Ejército del Aire.
— 4 oficiales superiores de Fuerzas Armadas extranjeras.

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)

Actividades realizadas durante los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 1996

Conferencias dictadas por el general secretario permanente y profesores del IEEE

El general secretario permanente Excmo. Sr. D. Miguel Alonso Baquer, dictó las conferencias que se detallan:

— El Escorial (del 17 al 19 de julio): *Los generales de la República del Alzamiento y de la guerra.*
— El curso de verano en la Universidad de Santiago de Compostela en Poyo (del 21 al 24 de julio): *El futuro de la guerra y la población civil.*
— Academia de Infantería (Toledo), 13 de septiembre de 1996: *Las virtudes de la profesión de las armas.*
— Cátedra Miguel de Cervantes de la Academia General Militar (Jaca), 18 de septiembre de 1996: *Los nacionalismos y sus repercusiones.*
— Escuela Superior del Ejército (Madrid), 20 de septiembre de 1996: *Visión global.*
— Escuela Superior del Ejército (Madrid), 23 de septiembre de 1996: *Panorama geopolítico mundial.*
— Castillo de la Mota (Valladolid), 4 y 5 de octubre de 1996 Jornadas sobre las consecuencias del 98: *La derrota militar de 1898: consecuencias para el Ejército español.*
— Universidad de Santiago de Compostela en el acto de inauguración del curso académico (21 al 23 de octubre de 1996): *El 98: repercusiones para la política militar española.*
— Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Madrid), 28 de octubre de 1996: *Cultura de la defensa.*

El Cor profesor D. Gonzalo Parente Rodríguez, en el curso de verano de la Universidad de Santiago de Compostela en Poyo (del 21 al 24 de julio), dictó la conferencia: *La Defensa Nacional y la Defensa Civil.*

Actividades internacionales:

— El general secretario permanente Excmo. Sr. D. Miguel Alonso Baquer, asiste a la Conferencia del IISS en DRESDEN (Alemania). Acompañado por el Cor profesor D. Gonzalo Parente Rodríguez.
— El Cor profesor D. Carlos Armada de Sarria, asistió del 15 al 27 de septiembre de 1996 al Congreso Europeo de Estudios sobre *La Seguridad Europa y sus vecinos*, celebrado en el Centro de Altos Estudios de la Defensa (CASD) en Roma.
— El Cor profesor D. Gonzalo Parente Rodríguez, asistió entre el 1 y el 6 de octubre de 1996 a la XLIII Conferencia Anual y Seminario del NADEFCOL en Roma.

Otras actividades:

— El general secretario permanente Excmo. Sr. D. Miguel Alonso Baquer y el CN profesor D. Alejandro Cuerda Ortega asistieron al curso de verano de la Universidad Europea de Madrid (CEES) que se desarrolló en Marbella (mesa redonda) del 25 al 27 de julio de 1996: *La defensa y la seguridad ante el año 2000*, e impartieron respectivamente las ponencias siguientes: *Orden de seguridad y estado de defensa* y *Las indecisiones de Europa*.

— El Cor profesor D. Gonzalo Parente Rodríguez acompañó al general secretario permanente al curso de verano de la Universidad de Santiago de Compostela en Poyo (del 21 al 24 de julio).

— El Cor profesor D. Gonzalo Parente Rodríguez y el Cor profesor D. Joaquin López de San Román Juan, asistieron del 21 al 23 de octubre de 1996 al acto de inauguración del curso académico en la Universidad de Santiago de Compostela.

BIBLIOGRAFÍA

XII

BIBLIOGRAFÍA

Título: «MILITARES Y PERIODISTAS».
Autor: Laureano García Hernández.
Idioma: Castellano.
Nº de registro: 10.530
Editorial: Fragua.
Fecha de edición: España, 1996.
Contenido: Concepto y contexto de seguridad y especialización. Referente objetivo de los mensajes. Referente subjetivo de los mensajes. Fuentes de la información. Vertebración de una estructura de información especializada. RED, como medio y como fuente primaria de información especializada. Tratamiento de la información especializada en los medios generalistas. Libertad de información y límites a la difusión periodística. Disfunciones en la información especializada. Resonancia social de la información.

Título: «BONN & THE BOMB».
Autor: Matthias Küntzel.
Idioma: Inglés.
Nº de registro: 10.531.
Editorial: Pluto Press.
Fecha de edición: Inglaterra, 1995.
Contenido: Versión original

Título: «BRITAIN, GERMANY AND WESTERN NUCLEAR STRATEGY».
Autor: Christoph Bluth.
Idioma: Inglés.
Nº de registro: 10.532.
Editorial: Clarendon Press Oxford.
Fecha de edición: Inglaterra, 1995.
Contenido: Versión original.

Título: «LIBRO DE ESTILO EL PAÍS».
Autor: El País.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.533.
Editorial: El País.
Fecha de edición: España 1996.

Contenido: Manual: Principios. Géneros periodísticos. Elementos de titulación. Tipografía. Fotos y gráficos. El uso de la firma. Tratamientos y protocolo. Nombres. Abreviaciones. Números. Signos ortográficos. Normas gramaticales. Errores frecuentes. Diccionario: Palabras de a/z. Siglas de a/z. Apéndices: Pesos y medidas. Estatuto de la redacción. Signos de corrección.

Título: «LOS MILITARES ILUSTRADOS DEL SIGLO XVIII. SU CONTRIBUCIÓN A LAS CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES».
Autor: Gregorio Valdevira González.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.534.
Editorial: Adalid.
Fecha de edición: España 1996.
Contenido: Progresos de la geografía. En busca de una historia científica. Aportaciones a la lingüística y al análisis literario. El pensamiento económico de los militares ilustrados. La reflexión política y social.

Título: «EL MEDITERRÁNEO Y ORIENTE MEDIO».
Autor: Varios.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.535.
Editorial: Ministerio de Asuntos Exteriores.
Fecha de edición: España 1996.
Contenido: Colaboración española al desarrollo del norte de África. Europa e Israel: puntos de vista e intereses divergentes. El Mediterráneo un mar olvidado. La política exterior española en el Magreb. La cooperación política europea y el proceso de paz en Oriente Medio. El golfo arábigopérsico. Cambios en Europa del Este y sus repercusiones en África y Medio Oriente. España ante los cambios. La seguridad europea y el Mediterráneo. Política exterior y de cooperación en el Magreb. La CSCM un año después. Derechos humanos y cooperación con el mundo árabe. Política española en el Mediterráneo y en Oriente Medio. El proceso de paz, situación actual. Perspectivas de futuro. Posición española.

Título: «SEGURIDAD, PAZ Y DEFENSA».
Autor: Ramón Salas Larrazábal.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.536.
Editorial: Ministerio de Defensa.
Fecha de edición: España, 1996.
Contenido: La demanda de seguridad. La paz como problema acuciante. La guerra. La guerra como fenómeno a extinguir. La guerra fría. El reverdecimiento de la Carta. El Estado como garantía de seguridad y paz. El caso de España. Mirando al futuro.

Título: «ENCUENTRO SOBRE LA INGENIERÍA DE SISTEMAS EN LA DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL».
Autor: Varios.
Idioma: Español .
Nº de registro: 10.537.
Editorial: ISDEFE.
Fecha de edición: España 1996.
Contenido: La necesidad de las modernas tecnologías a la dirección y gestión de la defensa. El concepto del apoyo a la defensa por parte de la Ingeniería de Sistemas. Una perspectiva del C41. Importancia de las tecnologías en la Defensa Nacional. Asistencia técnica a las Fuerzas Armadas: metodologías, procedimientos y herramientas principales. La Ingeniería de Sistemas en la Navegación Aérea. Apoyo técnico a las Fuerzas de Paz en la antigua Yugoslavia. La respuesta española al reto de la Ingeniería de Sistemas.

Título: «CARA Y CRUZ DE EL SERVICIO MILITAR EN ESPAÑA».
Autor: Ignacio Cosidó Gutiérrez y otros.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.538.
Editorial: Incipe.
Fecha de edición: España 1996.
Contenido: El servicio militar en la España actual. Un ejército profesional para la España del 2.000. Réplicas.

Título: «HISTORIA DE LOS UNIFORMES DE LA ARMADA ESPAÑOLA (1717-1814)».
Autor: Miguel Alía Plana y otros.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.539.
Editorial: Ministerio de Defensa.
Fecha de edición: España, 1996.
Contenido: Las prendas que componían el uniforme. El Cuerpo General de la Armada. Los soldados de la Armada. El Cuerpo de Infantería de Marina. El Cuerpo de Artillería de Marina. Divisas del Cuerpo General, Infantería y Artillería. El Cuerpo del Ministerio de la Armada. Los ingenieros de la Armada. Los auditores de la Armada. La Sanidad de la Armada. Los capellanes de la Armada. El Cuerpo de Pilotos de la Armada. La Marinería de la Armada. Los galeotes de la Armada. El luto en la Armada. Las banderas de la Armada. Museos, archivos y bibliotecas consultados.

Título: «ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 1995».
Autor: Varios.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.540.

Editorial: Cidob.
Fecha de edición: España 1996.
Contenido: 1995 en la evolución del sistema internacional. Relaciones exteriores de España. La nueva Europa. Coyuntura internacional. Grandes temas: el Mediterráneo.

Título: «LOS AEROPUERTOS ESPAÑOLES: SU HISTORIA. 1911-1996» (2 tomos).
Autor: Varios.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.541.
Editorial: Aena.
Fecha de edición: España 1996.
Contenido: La organización aeroportuaria. El trienio 1936-1939: desarrollo legislativo y normativo. El transporte aéreo. Infraestructuras, instalaciones e industria. El desarrollo aeroportuario 1940-1995. Metamorfosis de los aeropuertos. La organización de la navegación aérea. Los aeropuertos: un mundo singular.

Título: «DICCIONARIO INGLÉS-ESPAÑOL, ESPAÑOL-INGLÉS».
Autor: Collins
Idioma: Español-inglés
Nº de registro: 10.542.
Editorial: Grijalbo.
Fecha de edición: España 1994.
Contenido:

Título: «HISTORIA DE UN COMPROMISO».
Autor: Josep Carles Clemente.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.543.
Editorial: Nationale Nederlanden.
Fecha de edición: España 1995.
Contenido: Antecedentes y orígenes de la Federación. Los principios fundamentales, el emblema y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. Los grandes hitos de la Federación. Los retos del futuro.

Título: «HISTORIA DE ESPAÑA» (Tomo XLI).
Autor: Ramón Menéndez Pidal.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.544.
Editorial: Espasa-Calpe.
Fecha de edición: España 1996.

Contenido: La política nacional. La política exterior. El Ejército. La Iglesia. Economía, industria y administración.

Título: «CÓDIGO PENAL».
Autor: Varios.
Idioma: Español.
Nº de registro: 10.545.
Editorial: Tecnos.
Fecha de edición: España 1995.
Contenido: Texto íntegro de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que aprueba el nuevo Código Penal.

NOTA: Las personas interesadas en la adquisición de algunos de los *Cuadernos de Estrategia, Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARIA GENERAL TECNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES