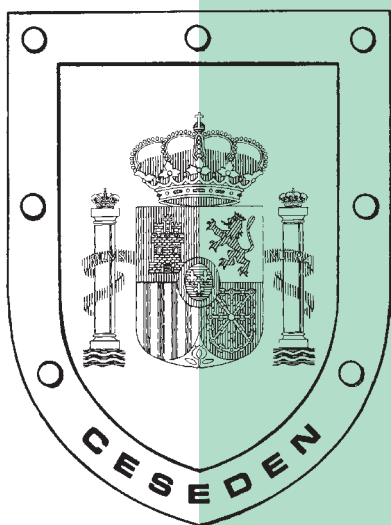


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 277



año 2002

COLABORACIONES ESPECIALES

- LA REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA IMPULSA UNA NUEVA LOGÍSTICA PARA LAS FUERZAS ARMADAS

Fernando Díez Moreno
Secretario de Estado de Defensa

COLABORACIONES

- REFLEXIONES SOBRE LAS CUESTIONES BÁSICAS DEL CONFLICTO JUDEO-PALESTINO

Javier Feal Vázquez
Capitán de fragata, DEM
Profesor de la ESFAS

- APROXIMACIÓN A UN MODELO DE GESTIÓN DE CRISIS ESPAÑOL

José Miguel Cárdenas Hernández
Capitán de navío, DEM
Profesor de la ESFAS

- FUTURO ESCENARIO URBANO (DÉCADA 2020)

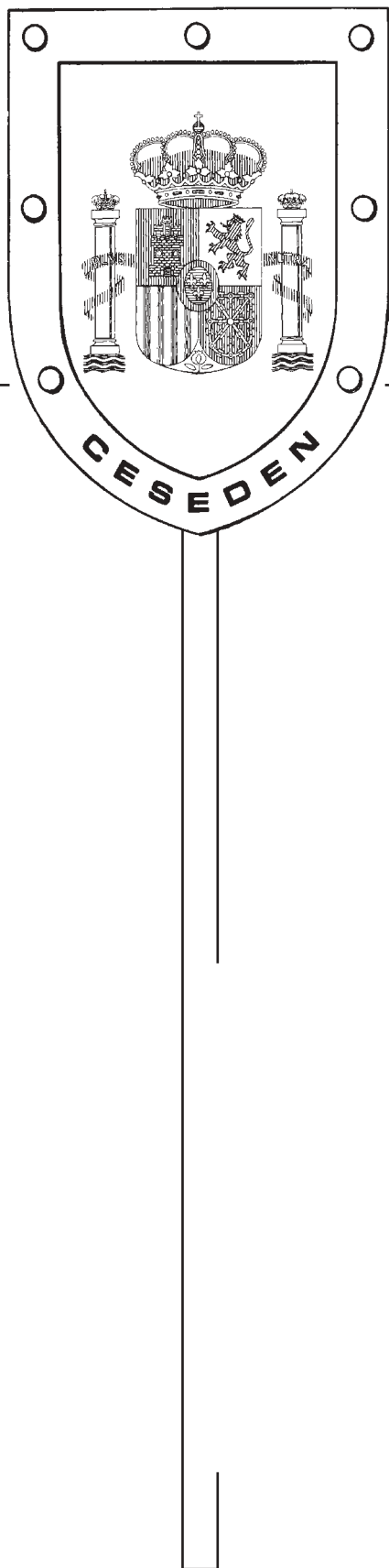
Antonio Varon Gutiérrez
Comandante de Infantería, DEM

- ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-CHINA HASTA EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Alberto Asarta Cuevas
Coronel de Infantería, DEM

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

MINISTERIO DE DEFENSA



BOLETÍN DE INFORMACIÓN

SUMARIO

Colaboraciones especiales

- La Revisión Estratégica de la Defensa impulsa una nueva logística para las Fuerzas Armadas..... 7

Colaboraciones

IV. ESTRATEGIA

- Reflexiones sobre las cuestiones básicas del conflicto judeo-palestino 25
- Aproximación a un modelo de gestión de crisis español..... 31
- Futuro escenario urbano (década 2020)..... 51

VIII. POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

- Análisis de las relaciones Estados Unidos-China hasta el 11 de septiembre de 2001 83

Reseñas de libros y revistas

X. ACTIVIDADES DEL CENTRO

- Visita a España del Instituto de Estudios Políticos de Defensa e Instituto de Historia Militar de Rumania..... 109
- Celebración de las X Jornadas Fuerzas Armadas-Universidad Politécnica de Madrid 110
- Celebración de las VII Jornadas de Historia Militar..... 111
- Celebración de las XII Jornadas Centros Superior de Estudios de la Defensa Nacional-Universidad Complutense de Madrid 112
- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS)..... 113
- Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE)..... 114

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

CORREO ELECTRÓNICO: ceseden@oc.mde.es/esfas@oc.mde.es

Edita:



NIPO: 076-02-073-8

ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 900 ejemplares

Fecha de edición: marzo 2003

3^{as} PRUEBAS

COLABORACIONES ESPECIALES

LA REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA IMPULSA UNA NUEVA LOGÍSTICA PARA LAS FUERZAS ARMADAS

Fernando Díez Moreno
Secretario de Estado de Defensa

El siglo XXI comienza con un nuevo impulso a la política de defensa que, desde las metas alcanzadas en la pasada legislatura, vertebra su plan de acción en torno a cinco grandes objetivos establecidos por el presidente del Gobierno en la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2000: intensificar la proyección exterior de las Fuerzas Armadas; culminar el proceso de profesionalización; modernizar su armamento, material y equipamiento; racionalizar la organización de la Defensa y fomentar la cultura de defensa.

Para alcanzar estos objetivos la propia DDN 1/2000 estableció la necesidad de abrir un proceso de Revisión Estratégica, iniciativa que otros países de nuestro entorno —Reino Unido, Alemania, Bélgica y Noruega— ya habían realizado en la década precedente. La Revisión Estratégica de la Defensa, iniciada en febrero del año 2001 y a punto de culminar, ha supuesto un periodo de reflexión profunda y análisis crítico que partiendo del estudio de la situación actual de nuestras Fuerzas Armadas, del entorno estratégico mundial y de las misiones y cometidos que debemos desarrollar, pretende:

- Determinar las capacidades militares que necesitan las Fuerzas Armadas.
- Optimizar la organización de la Defensa adecuando sus estructuras a la fisonomía actual de los conflictos y a los conceptos de seguridad compartida y defensa colectiva.
- Alcanzar una mayor eficacia en el empleo operativo de la fuerza.
- La máxima eficiencia en la gestión para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y económicos disponibles.

Se trata, pues, de un instrumento de vital importancia para la consecución de los cinco grandes objetivos de la política de defensa que servirá de guía para el desarrollo de la política del Departamento y nos permitirá alcanzar las Fuerzas Armadas que España necesita en los comienzos del siglo XXI, que le permitan alcanzar nuevas metas y plantearse un papel cada vez más destacado en la escena europea e internacional.

En el ámbito de la Secretaría de Estado, la Revisión Estratégica de la Defensa nos ha permitido conocer las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de las misiones que, a medio plazo, se deberán traducir en los futuros programas de armamento y material, infraestructura de apoyo y sistemas de información y telecomunicaciones.

Las misiones de las Fuerzas Armadas y las capacidades militares

En la primera fase de la Revisión Estratégica, en la que se establece la concepción estratégica española, se analizan los intereses de seguridad, riesgos y escenarios más probables, para concluir definiendo las tres grandes misiones de las Fuerzas Armadas:

- Impedir cualquier tipo de agresión y, si fuera necesario, responder a ella.
- Contribuir militarmente a la paz y estabilidad internacional.
- Contribuir, junto con otras instituciones del Estado y Administraciones Públicas, a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos.

Las tres misiones son de gran importancia y las Fuerzas Armadas deben ser capaces de desarrollarlas. No obstante, la primera es la más exigente a la hora de dotarlas con el material y medios adecuados. Además, España, incluso en el escenario actual de defensa colectiva y seguridad compartida, necesita contar con unas Fuerzas Armadas equilibradas con capacidad de reacción militar de forma independiente para la defensa de nuestros intereses de seguridad.

La definición de las capacidades militares debe conjugar la necesidad de sostener operaciones militares de forma aislada e independiente y asumir el reto de alcanzar mayor protagonismo en la seguridad compartida y defensa colectiva de Occidente en el ámbito de las organizaciones a las que pertenecemos —Unión Europea y Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)—, así como en la defensa de la paz y la legalidad internacional mediante nuestra participación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*Petersberg*).

En consecuencia, en materia de capacidades, tenemos que enmarcar nuestro planeamiento de necesidades militares de armamento y material dentro de las iniciativas de capacidades de la Unión Europea, el Plan de Acción Europeo de Capacidades, y de la Alianza Atlántica, el Compromiso de Capacidades de Praga.

Desde esta doble dimensión de la Defensa, nacional e internacional, el planeamiento de la Defensa, a partir de las capacidades militares necesarias, determinará las necesidades concretas de las Fuerzas Armadas en los ámbitos de personal, armamento y material, Investigación y Desarrollo (I+D), infraestructura y sistemas de información y telecomunicaciones y establecerá las prioridades para su obtención conforme al criterio de optimización de la acción conjunta. Bajo la dirección del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y con la participación de todos los órganos superiores del Ministerio de Defensa, el planeamiento de la Defensa determinará las necesidades a obtener en el medio plazo, seis años, y la estimación de necesidades en el largo plazo, 20 años.

La Secretaría de Estado, a partir de la definición de las necesidades militares, es la responsable de dotar a las Fuerzas Armadas de los mejores sistemas de armas, equipos e infraestructuras de apoyo para el cumplimiento de sus misiones, de acuerdo con los recursos disponibles. Los instrumentos para la consecución de estos objetivos son los Planes Directores de Armamento y Material, I+D, Infraestructura y de Sistemas de Información y Telecomunicaciones.

La nueva organización logística

Una de las principales aportaciones de la Revisión Estratégica en el campo de la logística van encaminadas a racionalizar la organización logística del Ministerio de Defensa para alcanzar la máxima integración logística y optimizar los procesos y procedimientos; todo ello precisamente para ser más eficientes en el empleo de los recursos económicos.

La integración logística de los Ejércitos y Armada pretendemos alcanzarla mediante una nueva organización que, basada fundamentalmente en las actuales estructuras, potencie la «dirección centralizada» en la Secretaría de Estado y la «ejecución descentralizada» en los mandos de apoyo logístico.

La dirección centralizada para que todas las actividades logísticas sigan las directrices del Departamento y se alcancen los siguientes objetivos prioritarios:

- Mejorar los planeamientos de necesidades de las Fuerzas Armadas y de recursos para optimizar la acción conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Normalizar y mejorar el proceso y procedimientos logísticos de la obtención de capacidades y de su mantenimiento durante el ciclo de vida.
- Incrementar el control y coordinación desde la Secretaría de Estado de las actividades de obtención y mantenimiento.
- Que el Ministerio de Defensa sea identificado como un «cliente único» y aprovechar así su enorme potencial para negociar sus contratos y obtener economías de escala.

La ejecución descentralizada, toda vez que en una organización de la dimensión y complejidad de las Fuerzas Armadas, para asegurar el uso más eficaz de los recursos económicos, se debe realizar la ejecución de las diferentes actividades en los niveles con mejor información y criterio.

Por tanto, la nueva organización logística potenciará las estructuras de la Secretaría de Estado para la «dirección centralizada» y, a su vez los mandos de apoyo logístico adecuarán sus actuales estructuras para llevar a cabo la «ejecución descentralizada» en las cuatro áreas de actuación: Armamento y Material, I+D, Infraestructura y Sistemas de Información y Telecomunicaciones.

Ya ha visto la luz el nuevo Real Decreto de Estructura Básica de los Ejércitos y Armada y estamos trabajando en una nueva organización de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) que centralice la dirección y supervisión de los programas principales y del mantenimiento de los sistemas durante su vida operativa.

La adquisición del armamento y material

Centrándonos en el área de Armamento y Material, la Revisión Estratégica aporta significativas mejoras al proceso logístico por el que se adquiere y apoya un sistema de armas. Este proceso se abordará en cuatro fases distintas: planeamiento, programación, presupuestación y ejecución. Esta última incluye, a su vez, la obtención, el apoyo logístico durante su ciclo de vida y la baja en servicio.

En primer lugar prevé, la ampliación del horizonte temporal del planeamiento de armamento y material, enmarcado en el planeamiento de la Defensa, que estudie las necesidades de las Fuerzas Armadas a muy largo plazo (20 años). Pretendemos, en la medida de lo posible, tener una estimación de las futuras necesidades, consecuencia de las fechas previsibles de baja en el servicio de los principales sistemas y plataformas, así como de las necesidades operativas que van a requerir las Fuerzas Armadas a largo plazo.

El disponer de un planeamiento a largo plazo nos permitirá tener una estimación sobre el empleo de los recursos, centrar nuestras inversiones en I+D en los futuros programas de armamento y, al mismo tiempo, facilitar la preparación de la industria para acometer los futuros programas.

La programación es la fase en la que se determinan los programas concretos que se desarrollarán a medio plazo y los recursos con los que contará cada uno de ellos. La programación se concretará en el documento «Programa a Medio Plazo de Armamento y Material» con una vigencia de seis años y que se someterá a revisiones anuales.

El método de programación supone transformar cada una de las necesidades operativas que establece el objetivo de fuerza conjunto en programas de obtención de armamento y material. El resultado final es determinar qué programas deben iniciarse, y en qué condiciones, con los recursos disponibles. Para ello tendrá vital importancia las prioridades establecidas por el JEMAD, de manera que las necesidades de las Fuerzas Armadas sean atendidas por los recursos económicos disponibles conforme a los planes operativos conjuntos y no atendiendo a las necesidades particulares de los Ejércitos y Armada.

A parte de las prioridades en la obtención, la determinación de los sistemas concretos que se pretenden obtener para cubrir la necesidad operativa y la asignación de los recursos económicos necesarios, se realizará a través de un proceso iterativo y convergente, en el que se contemplen las dos áreas de responsabilidad JEMAD (requisitos operativos) y la Secretaría de Estado de la Defensa (recursos económicos, aspectos tecnológicos e industriales, etc.). Aunque los requisitos operativos del sistema que se pretende obtener son el referente para la selección final del sistema, deberán estudiarse otros aspectos de gran importancia: los costes económicos del sistema, la participación de la industria nacional, la incorporación de tecnología, la posible cooperación internacional para su obtención, etc. Por tanto, los programas de armamento y material, sobre todo los principales, deben abordarse estudiando sus múltiples aspectos con equipos multidisciplinares de expertos.

Tenemos el firme propósito de incrementar la cooperación internacional en la obtención de sistemas de armas y equipos. Somos conscientes de que la eficiencia en el gasto pasa por medidas como la consolidación de la demanda mediante la armonización de los requisitos operativos, el uso común de capacidades, la cooperación en el desarrollo de los sistemas y la gestión de programas multinacionales mediante una Agencia Europea de Armamento. El avión de combate *Eurofighter* o el avión de transporte A-400 son un magnífico ejemplo de cooperación en materia de armamento, en los que el efecto serie permite obtener economías de escala y, además, mejora la interoperabilidad

entre las fuerzas aliadas, imprescindible en una concepción de la defensa y la seguridad que se fundamenta en la multinacionalidad.

Además, el estudio de cada programa de obtención se realizará de forma global considerando tanto los costes de obtención del sistema de armas, de su empleo durante el ciclo de vida —armamento, combustible, etc.— y de su mantenimiento y necesaria modernización de media vida en sistemas que tienen ciclos de vida superiores a 30 años. Debemos tener una estimación de los costes del ciclo de vida para programar los recursos necesarios para el empleo operativo y sostenimiento de los sistemas, teniendo en cuenta que con carácter general el coste total de un sistema de armas se reparte en: 30% la obtención, 30% su empleo operativo y un 40% en su sostenimiento y modernización de media vida.

La fase de presupuestación tiene como objetivo, partiendo del documento «Programa a Medio Plazo de Armamento y Material» y de las normas establecidas por el Ministerio de Hacienda para los Presupuestos Generales del Estado, elaborar el anteproyecto de presupuesto del Departamento en el campo del armamento y material. Hasta este momento trabajábamos con estimaciones de recursos, ahora corresponde ajustar las cifras a la realidad de los presupuestos anuales del Departamento.

Una vez determinado el sistema que se pretende adquirir, comienza la fase de ejecución y, dentro de ella, la obtención de un sistema de armas. Para ello, bien podremos acudir al mercado nacional o internacional, o en su caso al desarrollo y producción de un sistema prototipo nacional o mediante la cooperación internacional. La DGAM centralizará la dirección en esta fase para que el Ministerio de Defensa sea percibido por la industria como un cliente único. A tal efecto, las oficinas de programa, ubicadas en los mandos de apoyo logístico pero dependientes de la DGAM y formadas por equipos multidisciplinares, comienzan sus trabajos en la fase de programación y son responsables de la fase de obtención.

El mantenimiento y modernización de los sistemas en servicio

Una vez entregado el sistema de armas a las Fuerzas Armadas, finaliza la fase de obtención y comienza su fase operativa o en servicio. Se inicia así un largo periodo, en ocasiones superior a los 30 años, a lo largo del cual se debe desarrollar una ingente tarea de apoyo para asegurar que el sistema responde durante su vida a la necesidad operativa prevista en el planeamiento de la Defensa; así como atender a su modernización adecuándolo a las necesidades operativas cambiantes y al desarrollo tecnológico, de modo que lo hagan interoperable con los nuevos sistemas que entran en servicio. Por tanto, las inversiones en material no sólo se dirigen a la obtención de nuevos sistemas, sino también al mantenimiento y modernización de los existentes en inventario.

A la luz de los estudios efectuados durante la Revisión Estratégica, pretendemos realizar una transferencia gradual del mantenimiento de los sistemas, tradicionalmente realizado por las Fuerzas Armadas, a las industrias civiles. Estamos impulsando la externalización del mantenimiento, cuya planificación pasará a formar parte del Plan Director de Armamento y Material, para que sirva como instrumento de planeamiento para la industria en este campo.

El modelo elegido está basado en el mantenimiento por familias de sistemas de armas, en lugar de mantener por Ejércitos, y desde la Secretaría de Estado, establecer para cada familia, un convenio de colaboración a largo plazo con un grupo industrial que le comprometa con el mantenimiento de los sistemas durante toda su vida operativa. En este sentido, estamos a punto de culminar un convenio con una plataforma industrial con fórmula jurídica de asociación de interés económico, formada por las principales industrias del sector para el sostenimiento de la familia de helicópteros de las Fuerzas Armadas, que comprende los helicópteros de los Ejércitos de Tierra y del Aire y el total de aeronaves de la Armada. Las enseñanzas de esta experiencia piloto nos permitirán aplicar el modelo a otras familias de sistemas.

La dirección de todas las actividades de mantenimiento de los sistemas de armas y equipos se centralizará en la DGAM. Ésta llevará a cabo las tareas de dirección y supervisión a través de una herramienta informática que le permita visualizar la totalidad del escenario de mantenimiento de cada sistema de armas. Basado en el análisis de datos de la herramienta informática se llevará a cabo una optimización continua del modelo.

Además, la DGAM velará especialmente por la racionalización de las actuales capacidades de mantenimiento industrial de las Fuerzas Armadas (centros de mantenimiento, arsenales, maestranzas y parques) comparando, según criterios objetivos, su eficiencia con la que se obtenga o pudiera obtenerse en la industria privada, externalizando aquellas actividades que no fueran rentables y que no debieran ser objeto de protección por razones estratégicas. A medida que vayamos alcanzando nuestros objetivos de externalización iremos reduciendo las actuales capacidades de las Fuerzas Armadas en este ámbito.

La I+D

La acelerada evolución tecnológica, propia del tiempo actual, obliga a asumir la I+D como un esfuerzo continuado en el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas. No sólo se trata de obtener equipos y sistemas modernos para dotar a las unidades, sino de prever las necesidades que, a largo plazo, van a presentarse para mantener la capacidad tecnológica en la que debe basarse la eficacia de nuestras fuerzas y que nos permita la interoperabilidad con nuestros aliados.

La consecuencia principal es que nuestras inversiones en I+D deben centrarse en las áreas tecnológicas de interés para el desarrollo de las necesidades de las Fuerzas Armadas a largo plazo y, por tanto, el planeamiento de la I+D debe estar íntimamente ligado con el planeamiento de necesidades a largo plazo. En concreto el Plan Director de I+D atenderá a las siguientes líneas de actuación:

- Concentración del I+D en un número limitado de áreas tecnológicas.
- Dar prioridad a las actividades de desarrollo orientadas a la obtención de prototipos de sistemas de armas y equipos, frente a las de investigación aplicada, limitando estas últimas a lo estrictamente indispensable.
- Estrecha coordinación con la obtención de sistemas de armas y equipos: sólo se investigará y desarrollará aquello cuya necesidad venga avalada por el proceso de planeamiento de la defensa militar.

Como segundo objetivo, las inversiones en I+D contribuirán de forma notable al fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la Defensa, lo que nos permitirá reducir la dependencia tecnológica del exterior. Por ello, el Gobierno incentiva y promueve la participación activa de la industria de defensa española en los diferentes programas de armamento y material e I+D para las Fuerzas Armadas españolas.

A su vez, la planificación de I+D de la Defensa se integra en la política general del Gobierno a través de la Oficina de Ciencia y Tecnología de la Presidencia. Así, el esfuerzo de inversión se viene empleando no únicamente con una finalidad militar, sino también en el incremento de la capacidad tecnológica global española.

La cooperación internacional en I+D también adquiere gran importancia si queremos ser eficientes en el gasto. El hecho de que en Europa existan tantas políticas de I+D como países y que su coordinación sea mínima está incrementando la brecha tecnológica entre Estados Unidos y Europa. Somos partidarios de incrementar la coordinación de los presupuestos de I+D de la Defensa de la Unión Europea, aunque también somos conscientes de su dificultad mientras no tengamos una política de defensa europea o al menos una política europea de armamento.

En materia de racionalización de la organización e infraestructuras dedicadas al I+D, estamos inmersos en un proceso de concentración de centros tecnológicos dedicados a la I+D en el Instituto Tecnológico de la Marañosa (ITM). De este modo la I+D del Departamento se llevará a cabo a través de tres centros de excelencia: el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, en técnicas espaciales, el Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo, en diseño de plataformas navales y el ITM que abarca el resto de áreas de interés.

La infraestructura

A la luz de los estudios efectuados durante la Revisión Estratégica en lo que se refiere a la infraestructura, pretendemos impulsar los tres frentes de la política de infraestructura:

- Su modernización a través de tres objetivos básicos que orientarán nuestras inversiones: la mejora de la calidad de vida de la marinería y tropa profesional, la modernización de la infraestructura para adecuarla al nuevo armamento y la concentración y utilización conjunta de unidades e instalaciones, consecuencia de la reducción de efectivos que supone la profesionalización, para mejorar la operatividad de las Fuerzas Armadas.
- La racionalización del patrimonio del Ministerio de Defensa mediante la enajenación de la infraestructura que en la actualidad ya no es necesaria para las Fuerzas Armadas, que nos permitirá obtener recursos adicionales para inversiones en infraestructura y armamento y material.
- Optimizar la gestión de la infraestructura y del empleo de los recursos disponibles.

Estas medidas se recogen en el Plan de Impulso a la Infraestructura, recientemente aprobado, que persigue tres objetivos: la gestión integral de las inversiones bajo el principio de «dirección centralizada» y «ejecución descentralizada», la agilización del proceso de enajenación de infraestructura no necesaria y la potenciación del control y coordinación de la ejecución de los planes y proyectos.

La gestión integral pretendemos alcanzarla mediante la aplicación de un proceso logístico para la infraestructura muy similar al del armamento y material, pretendemos ampliar el horizonte temporal del planeamiento para estudiar las necesidades de infraestructura de las Fuerzas Armadas a largo plazo (15 años). Queremos, en la medida de lo posible, tener una estimación de las futuras necesidades de las Fuerzas Armadas y de las previsibles enajenaciones para disponer de una orientación sobre el empleo de los recursos disponibles.

En una segunda fase, la de programación, se determinan los proyectos concretos que se desarrollarán a medio plazo y los recursos con los que contara cada uno de ellos. La programación se concretará en el documento «Plan a Medio Plazo de Infraestructura» con una vigencia de seis años y que tendrá revisiones anuales.

El principio de la acción conjunta a la hora de establecer prioridades y el del cliente único para la obtención de economías de escala descritos para el armamento y material, tiene total validez en la programación y ejecución de proyectos de infraestructura.

Para agilizar los procesos de enajenación de bienes nos proponemos actuar en dos frentes: en primer lugar, es necesario modificar la normativa legal, externa al Ministerio de Defensa, que ralentiza los procesos de enajenación y, en segundo lugar, modificar la propia normativa del Ministerio que alarga los trámites de declaración de una instalación como «no necesaria»

Las modificaciones que proponemos a la normativa legal externa afectan fundamentalmente a la Ley de Patrimonio del Estado, norma con rango de Ley que, en la actualidad está en proceso de modificación. Nuestra propuesta consiste en incluir todos los instrumentos que se utilizan en el derecho mercantil, por ejemplo, la venta global de inmuebles, cesión de derechos de aprovechamiento urbanístico, arrendamiento financiero con opción de compra, etc. De ser admitida nuestra propuesta dispondríamos de nuevos instrumentos de gran eficacia para agilizar los procesos de enajenación.

Para agilizar los procesos internos del Departamento nos proponemos mejorar la planificación de las enajenaciones, mediante la elaboración de un plan de propiedades que se prevén innecesarias en el corto-medio plazo (tres años). Este plan permitirá anticipar el inicio de las actuaciones de depuración física y jurídica de las propiedades reduciendo drásticamente los actuales tiempos de tramitación.

Por último, las actuaciones en modernización de la infraestructura (inversiones) y racionalización del patrimonio (desinversiones) están íntimamente ligadas y requieren de una dirección centralizada en la Dirección General de Infraestructura y de la coordinación y control de los Planes Director y de Enajenaciones desde un órgano de seguimiento. A tal efecto se creará el Comité de Seguimiento del Plan Director de Infraestructura.

Los Sistemas de Información y Telecomunicaciones

En la actualidad existe una cierta dispersión y aislamiento entre los Sistemas de Información y Telecomunicaciones implantados en cuarteles generales y órgano central que impide obtener de ellos el máximo rendimiento posible. Esta situación —que se da en

otros ámbitos de administración y de la empresa— es consecuencia de la rápida evolución de las tecnologías de la información a la que cuarteles generales y órgano central, en muchas ocasiones de forma independiente, han dado respuesta adquiriendo equipos y sistemas a medida que las necesidades operativas y de gestión lo demandaban.

En este momento tenemos múltiples redes de telecomunicaciones propias —Sistema Conjunto de Telecomunicaciones—, casi 900 contratos con operadores, más de 20 plataformas informáticas que dan soporte a más de 24.000 ordenadores personales y, sobre todo, 30 organismos responsables en materia informática.

En fecha 14 de febrero de 2002 creamos el Comisionado del Plan Director del Sistema de Comunicación e Información (CIS) para centralizar la planificación y gestión de los Sistemas de Información y Telecomunicaciones y así dar a la información, recurso de carácter estratégico, el mismo tratamiento que a los otros recursos clásicos —personal, económico, infraestructura, etc.

El principal reto que debe afrontar el Comisionado CIS es el de conseguir una integración de los sistemas, hacerlos interoperables y estructurar la información disponible, de tal manera que cada escalón de mando —en las estructuras orgánicas y operativas— disponga en tiempo y lugar oportuno de la información que necesitan para apoyar sus decisiones.

El Plan, de gran ambición, pretende una evolución desde la situación actual de los Sistemas de Información en vigor en los Ejércitos, en muchos casos de difícil interoperabilidad, a una situación futura en la que las Fuerzas Armadas dispongan de Sistemas de Mando y Control y de Gestión con el máximo grado de interoperabilidad a nivel nacional y con los de nuestros aliados.

En los trabajos realizados para la elaboración del Plan se han identificado un total de 50 objetivos, desglosados a su vez en 231 acciones. El conjunto de objetivos y acciones comprenden aspectos de carácter técnico como son los Sistemas de Información, la Plataforma Informática, las Telecomunicaciones y la seguridad correspondiente a los mismos, así como aspectos relativos a la estructura orgánica, los recursos humanos y económicos, la concienciación, etc. El escenario final que pretendemos alcanzar consiste básicamente en:

- Una única Red Global de Telecomunicaciones compuesta por dos dominios. El primero estará formado por recursos propios, integrados en el Sistema Conjunto de Telecomunicaciones para el mando y control de las operaciones. El otro estará constituido por recursos externos, formando una red corporativa de propósito general.
- Dos Redes de Área Extensa constituirán la Plataforma Informática, una de ellas dará soporte al mando y control y deberá ser capaz de proyectarse a los entornos tácticos, conectarse con las similares de la OTAN y con las redes de sensores. La otra dará soporte a todos los Sistemas de Información que no sean específicos de mando y control.
- Los Sistemas de Información, tanto de Mando y Control como de Gestión, se desarrollaran con un criterio funcional y conjunto. Se trata de dar soporte a una determinada función con el mismo sistema —al menos con sistemas integrados para los Ejércitos y órgano central— e interoperables con los sistemas de la OTAN. Para su

desarrollo se tendrá en cuenta la preponderancia del ámbito civil en las tecnologías de la información para aprovechar al máximo los sistemas civiles, evitando en lo posible hacer desarrollos propios.

- La Red Global de Comunicaciones y las Redes de Área Extensa dispondrán de elevados niveles de protección de la información.

La financiación

El presupuesto del 2003 supone un incremento en las inversiones en modernización de 1,4% respecto al 2002, claramente insuficiente para poder atender a los pagos de los programas principales y atender las nuevas necesidades de las Fuerzas Armadas.

Los recursos presupuestarios no serán suficientes, toda vez que los programas principales —carro de combate *Leopardo*, fragata F-100, avión *Eurofighter* y avión de transporte A-400— comprometen una parte importante de los recursos de los futuros capítulos de inversiones, por lo que estamos trabajando intensamente para encontrar las fórmulas más adecuadas que permitan culminar con éxito los citados programas e iniciar los que se han identificado como necesarios para las Fuerzas Armadas en la Revisión Estratégica

El escenario presupuestario obliga a potenciar nuestras actuales fuentes de financiación extraordinarias para disponer de capacidad financiera y así mantener un ritmo estable y coherente de inversión en el sector de armamento:

- Con el Plan de Impulso de la Infraestructura esperamos incrementar los recursos adicionales que se obtienen de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED) e Instituto de la Vivienda para las Fuerzas Armadas (INVIFAS), que se ingresan en el presupuesto por Ley, para la financiación de los programas de modernización de armamento e infraestructura.
- Hemos acordado con el Ministerio de Ciencia y Tecnología mantener su valiosa ayuda financiera, de modo que las empresas del sector continúen recibiendo anticipos para el desarrollo de los nuevos programas de armamento que tienen un alto componente tecnológico. Estamos estudiando que las devoluciones de los anticipos efectuados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología a las empresas se realicen en plazos de 25 a 30 años —ciclo de vida operativa de un sistema de armas— en vez de los actuales plazos de pagos de 10 años.
- Por otra parte y en relación con el presupuesto, en futuros ejercicios los gastos de personal reducirán su crecimiento y podrán destinarse a inversión mayores cantidades de recursos hasta lograr, a medio plazo, un reparto más igualitario del presupuesto entre personal y material. Actualmente, los costes de la profesionalización han supuesto que los gastos de personal supongan en torno a un 60% del presupuesto, mientras los de material alcanzan sólo el 40%. Aunque si contabilizamos las fuentes extraordinarias de financiación las inversiones en material asciende a un 51% del total.

Además del esfuerzo presupuestario y del impulso que queremos dar a las vías de financiación extraordinarias —GIED, INVIFAS y Ministerio de Ciencia y Tecnología— con la racionalización de la organización, proceso y procedimientos logísticos descritos pre-

tendemos optimizar la gestión de los recursos económicos. No sólo vamos a contar con financiación para iniciar nuevos programas sino que vamos a «gastar mejor».

Las relaciones industria-defensa

Los nuevos criterios para una relación defensa —industrias persiguen asegurar objetivos de la Defensa e intereses españoles en una situación de competencia y de mercado, evitando antiguos paternalismos. En este entorno las exigencias de calidad, precio y plazo no son prescindibles, por el contrario, el apoyo y la sintonía con la industria se centra en mejorar la comunicación y la transparencia.

La industria de defensa, como cualquier otra, está sometida a las normas de mercado y es un instrumento de la política de defensa y no al revés. No obstante, dado su carácter estratégico para la Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa apoyará la participación de la industria nacional en los programas nacionales y en los de cooperación internacional.

El Ministerio de Defensa continuará con su política de fomentar la participación de la industria nacional en los grandes programas de cooperación internacional y, en aquellos que es necesario adquirir en el extranjero, potenciar la política de compensaciones para la adquisición de nuevas tecnologías que capaciten a las industrias españolas. Los retornos industriales y tecnológicos generados durante el año 2001 ascendieron a unos 60.000 millones de pesetas, la cifra más alta conseguida en los últimos 17 años. De éstos, un 70% han tenido como beneficiarias las industrias españolas y han permitido la obtención de contratos y la transferencia de tecnología a las empresas españolas.

El mantenimiento de la Oficina de Apoyo Exterior, para facilitar el acceso a las oportunidades de negocio en el extranjero y encauzar y apoyar con los agregados de Defensa las ofertas de la industria española, el apoyo de las autoridades del Ministerio en las ferias, exposiciones, visitas y misiones industriales para promocionar productos españoles y, por último, la adquisición de series cortas de productos desarrollados por iniciativa de la industria con vistas a la exportación, para avalar su venta en el extranjero; son, entre otras, medidas de apoyo a nuestra industria de defensa.

Apoyo a la venta de bienes y servicios

Las operaciones de venta de material de defensa a países extranjeros son, generalmente, operaciones entre gobiernos en las que, el país cliente trata de alcanzar algunos acuerdos con el país proveedor, que compensen la inversión efectuada y garanticen apoyos específicos a sus Fuerzas Armadas relacionados con el ciclo de vida del sistema adquirido.

Los países tradicionalmente exportadores de material de defensa, han desarrollado organizaciones específicas (FMS, DSO, NAVFCO, etc.) que representan al Estado garantizando su respaldo a la operación comercial y sirviendo de instrumento para la prestación de determinados servicios al país comprador, evitando que graviten sobre los presupuestos y estructura operativa y de apoyo de las Fuerzas Armadas del país vendedor.

La falta en España, de una estructura de apoyo semejante a la descrita, pone a la industria de defensa en una situación de desventaja a la hora de competir con empresas extranjeras. En España estas operaciones son cada día más frecuentes por lo que es necesario crear una organización específica cuyo objeto sea la prestación de apoyo institucional a la venta de material de defensa.

La nueva organización deberá cumplir la doble función de representar al Estado y servir de instrumento para la venta de bienes y servicios del Ministerio de Defensa. Dependerá a todos los efectos de la Secretaría de Estado y estará basada en la actual estructura de la GIED, ampliando sus competencias para que sea posible la venta de servicios prestados por el Ministerio de Defensa y se financiará con los recursos que genere como consecuencia de su propia actividad.

La política europea de armamento

La necesaria cooperación europea en materia de armamento debe estar basada en la creación de una base industrial y tecnológica en Europa, fuerte y competitiva en materia de defensa, capaz de afrontar el actual movimiento de globalización y los nuevos retos tecnológicos. Dos han sido las iniciativas europeas para consolidar la base industrial del sector defensa: la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) y la Carta de Intenciones (LOI).

La OCCAR a la que pertenecen Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, y en la que próximamente entrará España, pretende alcanzar la eficiencia del gasto mediante la gestión centralizada de grandes programas, como el avión de transporte militar A-400M, y el aprovechamiento de economías de escala. Además, coordina y programa actividades conjuntas de investigación y pretende avanzar hacia la creación de una Agencia Europea de Armamento.

El 6 de julio de 1998 los ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia firmaron en Londres la llamada LOI con el fin de facilitar la reestructuración de sus industrias de defensa para hacerlas más competitivas y eficientes. En definitiva, la LOI pretende la concentración de la oferta —industria— mientras la OCCAR actúa sobre la consolidación de la demanda, programas de armamento.

Sin embargo, los resultados de estas iniciativas han sido diversos, mientras en el sector aéreo se han conseguido resultados espectaculares tanto en concentración de industrias como en consolidación de la demanda, en otros sectores como el naval y terrestre los intereses nacionales han primado y perdura una notable sobrecapacidad y fragmentación que afecta a su competitividad.

Esta situación nos obliga a continuar haciendo esfuerzos para conseguir concentrar la oferta de los sectores terrestre y naval, bien mediante procesos de fusiones o mediante alianzas estratégicas europeas y transatlánticas para el desarrollo de sistemas concretos.

Durante la Presidencia española de la Unión Europea se han presentado un conjunto de medidas encaminadas a incrementar la cooperación en materia de armamento con el fin de alcanzar el *Headline Goal* de Helsinki y consolidar una base industrial y tecnológica

en Europa. Estas medidas han sido tratadas en los Consejos de Ministros de Defensa de Zaragoza y Bruselas y en la Reunión de los Directores de Armamento de la Unión Europea en Madrid.

En ambos foros se ha constatado la necesidad de avanzar, siempre bajo los principios de voluntariedad de los Estados miembros y transparencia, cooperación y coordinación con la OTAN, en la armonización de los requisitos operativos para consolidar la demanda de armamento, la cooperación en los Programas de I+D, la posible utilización común de medios, la adquisición de los sistemas de armas a través de una Agencia Europea de Armamento, el estudio de un sistema contable más adecuado a la realidad y la búsqueda de nuevas fórmulas de financiación.

El pasado 12 de junio, en el marco de la Presidencia de la Unión Europea, se celebró en Madrid el seminario sobre «Capacidades de defensa en la Unión Europea, respuesta de la industria europea de defensa y sistemas de financiación» que resultó un excelente foro de debate entre Fuerzas Armadas, industria de defensa y expertos en materia presupuestaria y de financiación, sobre el Plan de Acción Europeo de Capacidades y sus posibles sistemas de financiación.

En fin, hemos dado los primeros pasos para mejorar la cooperación europea de armamento y, aunque éste será un proceso largo y complejo, tenemos la voluntad de continuar los esfuerzos con el objetivo final de crear una verdadera política europea de armamento.

COLABORACIONES

CESEDEN

Publicaciones

ESTRATEGIA

IV

2^{as} PRUEBAS

REFLEXIÓN SOBRE LAS CUESTIONES BÁSICAS DEL CONFLICTO JUDEO-PALESTINO

Javier Feal Vázquez
Capitán de fragata, DEM
Profesor de la ESFAS

Introducción

En este ensayo pretendo analizar las cuestiones básicas del conflicto judeo-palestino por su actualidad y por tratarse de una guerra enquistada, intentando aportar una posible solución y dando respuesta a las preguntas que todos nos hemos hecho en alguna ocasión, ya que como podemos comprobar día a día, en este conflicto la sangre ha sustituido al diálogo y el estupor a la esperanza. El proceso de paz entre palestinos e israelíes ha encallado y sólo una intervención internacional podría hacerlo arrancar de nuevo.

¿Por qué se fueron los judíos de las tierras de Judá e Israel y por qué regresaron?

Roma les expulsó de allí hace 19 siglos porque promovían continuas rebeliones. Los judíos exiliados se expandieron por toda Europa y América y, a finales del siglo XIX, una corriente política, llamada sionismo, organizó su regreso. El sionismo propugnaba volver a la tierra de origen y de organizar allí su propio Estado para escapar de las cíclicas persecuciones, padecidas durante siglos. El problema era que en aquella tierra, Palestina, vivían, desde la antigüedad, otros pueblos (filisteos, moabitas, edomitas, fenicios, madianitas y árabes) que fueron islamizados en el siglo VII y que al llegar el XX se hallan bajo dominio turco, pero aspirando a ser independientes.

¿Por qué los palestinos se opusieron al retorno y a la presencia de los judíos?

Porque competían con ellos en condiciones ventajosas (más dinero, cultura y organización), porque iban comprando las mejores tierras y aumentando su número, porque había que compartir con los recién llegados un agua muy escasa y porque, en 1947, la Organización de Naciones Unidas (ONU), para evitar conflictos, decidió partir las tierras de Palestina y formar dos Estados: Israel y Palestina. Como los palestinos eran mucho más numerosos, sufrieron la pérdida de más tierras y comenzaron a padecer el problema de los refugiados, que hoy son ya más de tres millones. La ONU ordenó a Israel que readmitiera a los refugiados, pero no ha cumplido ese mandato. Después, en guerras sucesivas y victoriosas (sobre todo, la de 1967), Israel se ha apoderado de todo el terri-

torio, de modo que hoy los palestinos viven en las tierras de Israel o en los territorios ocupados por Israel. Las resoluciones (242, 338, 3.236 y otras) de la ONU les instan a abandonar esas tierras, de las que se apoderaron por la fuerza.

¿Por qué Israel no cumple las resoluciones de la ONU?

Porque quiere quedarse con todo el territorio, es decir, reconstruir el Gran Israel, lo que según sus leyendas hubiera sido el imperio de Salomón hace 3.000 años. Hubiera tenido que cumplir las resoluciones a la fuerza, si así lo hubiese dispuesto el Consejo de Seguridad, pero el veto de Estados Unidos ha impedido que se hayan tomado medidas contra Israel en este Organismo (que sí ha tomado contra Suráfrica, Libia, Irán, etc.).

¿Qué hicieron los palestinos para reclamar sus derechos?

Abandonados por todos, defraudados por la ONU y por el Derecho Internacional, recurrieron al terrorismo (1), organizaciones palestinas secuestraron aviones, tomaron rehenes, colocaron explosivos contra intereses israelíes..., pero también contra otros países significados por su ayuda al Estado judío. Su actuación, aunque difundió la naturaleza de su problema, les hizo sumamente impopulares. Ante el nulo progreso de su causa, Arafat decidió terminar con la lucha terrorista y reconocer el Estado de Israel en 1988.

¿Qué es el proceso de paz y por qué se detuvo?

Comenzó en el año 1991 en Madrid y siguió en Oslo, en 1992 y 1993, bajo el impulso de Isaac Rabin y Simon Peres (2), por parte del Gobierno laborista israelí, de un lado, y por Yasir Arafat y sus delegados de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), por otro. Consistía en entregar, poco a poco, fragmentos de los territorios ocupados en 1967 a una Autoridad Nacional Palestina (ANP), elegida democráticamente, que antes de final de siglo podría convertirse en Estado independiente, aunque con algunas limitaciones, como la defensa, que correría a cargo de Israel.

Se detuvo porque su principal impulsor, Rabin, fue asesinado por un judío fanático y porque el segundo responsable, Peres, perdió fuerza. Los gobiernos de Netanyahu y Barak regatearon las concesiones ya decididas, queriendo mantener dentro de los territorios palestinos más de un centenar de asentamientos de colonos israelíes, controlar las carreteras, el agua, las fronteras, las transacciones económicas exteriores, la importa-

(1) Movimientos terroristas palestinos: unos son recientes y surgidos de grupos integristas, como Hamás y Yihad Islámica; otros son antiguos y de ideología izquierdista, como el Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) de George Habache, o el Frente Popular Democrático de Liberación de Palestina (FPDLP) de Nayef Hawatme. Todos propugnan la recuperación de los territorios ocupados por la fuerza: unos, para crear una república islámica; los otros, una democracia socialista.

(2) Ministro de Asuntos Exteriores israelí. Nació en Polonia en 1923. Numerosas veces ministro (de Defensa y Exteriores) y jefe de la oposición laborista; primer ministro en 1984-1986 y 1995-1996. Premio Nobel de la Paz en el año 1994. Inició las negociaciones de Oslo y hoy, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, sostiene la necesidad de un acuerdo de paz con los palestinos.

ción y exportación de mercancías, la defensa y el control absoluto sobre Jerusalén (la Ciudad Vieja era, hasta 1967, palestina), permitiendo a los musulmanes poco más que el derecho a orar en sus mezquitas.

¿Por qué subió Sharon a la explanada de las Mezquitas? (3)

Porque, pese a todas las restricciones planteadas en la negociación, a los israelíes más conservadores les parecía que las devoluciones pactadas eran excesivas, que constituían la renuncia al Gran Israel de la leyenda. Sharon sabía que su provocación generaría una oleada de violencia entre los palestinos, desesperados tras siete años de negociaciones estériles, y que la violencia interrumpiría los odiados Acuerdos de Oslo y posteriores.

¿Por qué la ANP recurrió a la Intifida?

Porque Arafat y su gente estaban predispuestos a caer en la trampa de Sharon y cayeron en ella. La resistencia de Hamás en Líbano y la precipitada salida de allí de las tropas israelíes, envalentonaron a los árabes, que de inmediato reprocharon a Arafat su «blandura negociadora». La ANP estaba siendo desbordada por los integristas de Hamás y Yihad Islámica y por las viejas organizaciones terroristas establecidas en Siria (FPLP, FPDLP, Septiembre Negro, etc.). La Intifada era una manera de tensar la cuerda. El problema se suscitó cuando el proceso de la violencia escaló sus habituales peldaños: a las piedras palestinas respondió Israel con disparos; a los disparos palestinos, con tanques y cohetes; a los morteros, con la intervención de aviones y helicópteros; a los hombres bomba, con asesinatos selectivos de dirigentes de las organizaciones integristas, que juraban vengar a sus muertos con nuevos atentados. Los planes de Sharon se cumplieron. Se paralizó el proceso de paz y cayó el gobierno laborista.

¿Por qué los israelíes votaron a Sharon?

Porque, aunque todos desean la paz, muchos no quieren pagar precio alguno por ella; el lema de esa mayoría es paz por paz (4), es decir, quedándose con cuanto han logrado por la fuerza de las armas y en contra de toda la legislación internacional. Le votaron los partidos religiosos que sueñan con el Gran Israel; el movimiento colono (5), que

(3) Ariel Sharon (*Arik*). Primer ministro israelí. Nació en Israel en 1928. Promotor de la invasión del Líbano en 1982 y responsable de las matanzas de Sabra y Chatila. Ídolo de la derecha más dura. Desencadenó la segunda Intifada con su provocación en la explanada de las Mezquitas; primer ministro de Israel desde su victoria electoral en febrero de 2001.

(4) «Paz por Paz», movimiento que pretende un acuerdo de paz sin devolver nada o casi nada a los palestinos. Se le opone el movimiento «Paz por Territorios», agrupación israelí que pretende la devolución de la mayoría de los territorios arrebatados por Israel en 1967 a cambio de un acuerdo de paz, garantizado internacionalmente, incluso con la presencia de *cascos azules* de la ONU.

(5) Agrupación de los israelíes establecidos en los territorios ocupados de Cisjordania y el Golán (Siria), que cuenta con más de 200 asentamientos y con unos 230.000 miembros, en gran parte armados. Se opone a la devolución de esos territorios, que les obligaría a evacuarlos. Constituyen la más dura oposición a las negociaciones con los palestinos.

quiere mantener los asentamientos; los rusos (emigrantes de los años noventa que constituyen cerca del 20% de la población), que carecen de futuro si se devuelven los territorios, y cuantos se quedaron con los bienes de los palestinos y no quieren restituirlos.

¿Por qué existe un terrorismo palestino de la mano de Hamás, Yihad Islámica o Frente Popular de Palestina?

Razones políticas por un lado y razones religiosas por otro, hacen que los palestinos se opongan a cualquier transacción con Israel. La mayoría que deseaba la paz les hubiera tapado la boca, pero la dilación israelí en hacer concesiones les ha ido haciendo progresivamente más populares. El prestigioso analista palestino Jalil Shikaki decía hace unos meses que actualmente:

«Hamás es parte del movimiento palestino. Un año más de Intifada y será el movimiento palestino.»

¿Por qué Estados Unidos apoya a Sharon?

Porque tiene un complejo histórico de culpa: habiendo podido mitigar el holocausto, volvió la espalda a los judíos en los años del nazismo; por eso apoyó decididamente el nacimiento del Estado judío en los años 1947-1948; porque Israel siempre ha funcionado como un peón de Estados Unidos en esa zona del mundo; por el peso del influyente *lobby* judío en la política y en la opinión pública estadounidense.

Una vez vistos los motivos de la confrontación, cabe hacerse dos preguntas más como claves del futuro inmediato.

¿Es posible una solución?

Sí. El retorno a las negociaciones, sin condicionarlas a plazos de calma, porque eso deja la paz al arbitrio de los violentos. Esas negociaciones deben basarse en las resoluciones de la ONU, es decir, en la devolución a los palestinos de los territorios que les fueron arrebatados, con algunas pequeñas excepciones y con plazos razonables de ejecución. Pero, en las condiciones actuales, alguien debe imponer la paz desde fuera a todos los implicados.

Ese alguien tiene que ser sin duda, la ONU y su Consejo de Seguridad, siempre que Washington no interponga su veto, como lleva ocurriendo desde hace casi medio siglo. Estados Unidos, tras la postura inequívocamente proisraelí adoptada por el presidente Bush, ha dejado de ser un árbitro fiable. Los árabes, en general, y los palestinos, en particular, saben que gran parte de los presupuestos militares israelíes los pagan los norteamericanos y que las armas que se utilizan contra ellos llevan la etiqueta «made in USA».

Eso ha sido así desde casi siempre, pero el problema ha empeorado con Bush, que recibe a Sharon y no a Arafat, como ocurría en la época de Clinton, y peor aún, que, ante los atentados palestinos, declara públicamente que Israel tiene derecho a tomar represalias. Lo que equivale por parte del inquilino de la Casa Blanca a justificar el «terrorismo de Estado» israelí.

APROXIMACIÓN A UN MODELO DE GESTIÓN DE CRISIS ESPAÑOL

José Miguel Cárdenas Hernández

*Capitán de navío, DEM
Profesor de la ESFAS*

Introducción

En los últimos años vienen utilizándose palabras o expresiones que ya existían, y otras de nuevo cuño conteniendo la palabra «crisis», que presiden las intervenciones orales o escritas de personalidades pertenecientes a diferentes campos o sectores de la actividad nacional o internacional.

La palabra «crisis» aparece continuamente en los medios de comunicación, y es utilizada por todo el mundo, tal vez con demasiada frecuencia. Como ha dicho un estratega británico, su brevedad conviene a los títulos de los periódicos, y en las redacciones de la prensa, estiman que su empleo mejora la tirada, o aumenta el número de ejemplares a vender.

Se podría encontrar a lo largo de la Historia, en las relaciones entre los pueblos, la época en que aparece la noción de crisis. Hasta una fecha reciente se pasaba del estado de paz al estado de guerra, sin que existiera aparentemente una fase intermedia. Más exactamente la idea de crisis existía solamente en el ámbito de soberanos o jefes de Estados y diplomáticos quienes podían comunicarse sus intenciones e intercambiarse sus desafíos bajo el secreto de los gabinetes o consejos.

Las crisis pasaban totalmente desapercibidas, debido a los escasos medios de información y a la práctica inexistente de una opinión pública. Cuando un país decidía adquirir o conseguir algo de otro, el único medio eficaz de hacer conocer sin ambigüedades sus intenciones al adversario, era recurrir a las armas y atacarle.

Puede decirse que es en el siglo XX cuando entre los dos términos del binomio *paz-guerra* se inserta el concepto de crisis.

¿Dónde empieza la crisis y donde termina?

En palabras del general Beaufré:

«La gran guerra y la verdadera paz han desaparecido para siempre.»

El límite bajo o inferior, no parece que pueda ser fijado: no hay discontinuidad entre la paz y la crisis. La paz no parece constituir más que un estado de equilibrio precario entre las múltiples tensiones latentes que tiñen el contencioso internacional, y el menor deterioro provocado o accidental de este equilibrio, puede constituir el germen de una crisis.

En el límite alto o superior, la discontinuidad no es clara entre la crisis y la guerra, pero la apertura de hostilidades con el empleo de Fuerzas Armadas importantes constituye, sin embargo, un corte o ruptura indiscutible.

Para Herman Khan (1), estratega americano, la crisis no es una situación concreta sino una amplia gama de situaciones conflictivas. No ayuda a definir la crisis pero nos muestra la dificultad de fijar los límites de la crisis.

Es por ello que siguiendo el criterio general de los tratadistas europeos dedicados a este tema, se considera (y nosotros podemos incluirnos en esta consideración) que la crisis, a pesar de las mareas existentes en su límite superior no incluye el conflicto armado, este criterio se ve reafirmado por las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Helsinki sobre la política europea común de seguridad y defensa, que, establece:

«La mejora y concertación de los instrumentos militares y civiles de respuestas a las crisis permitirá a la Unión hacer uso de toda la gama de instrumentos, desde la actividad diplomática, la asistencia humanitaria y las medidas económicas, hasta las operaciones civiles de control y las operaciones militares de gestión de crisis.»

No incluye pues actuar en el conflicto armado.

En su primera comparecencia parlamentaria de la VII legislatura, el ministro de Defensa expuso que:

«España contribuirá a las fuerzas de gestión de crisis europea con fuerzas españolas, de forma que éstas dispongan de una componente de reacción rápida como medio más cualificado para gestionar la crisis en su momento inicial.»

Pero ¿qué caracteriza a una crisis?:

- Existencia de un riesgo. Hoy en día la amenaza a un ataque generalizado sobre los frentes aliados se ha reducido notablemente, y en consecuencia, se ha incrementado el tiempo mínimo de alerta.
- Sorpresa. La existencia de riesgos multifacéticos y multidireccionales, que son difíciles de predecir, hacen destacar el factor sorpresa, que va a exigir una especial atención a los indicadores de inteligencia
- Incertidumbre. Existirá acerca del lugar y el tiempo del desarrollo de un riesgo que podría desarrollarse hacia una crisis o amenaza militar. Esto requerirá opciones flexibles, para acomodarse a cada caso.
- Intensidad. La intensidad con la que se van a manifestar estos riesgos podrían ser variables, lo que exigirá un conjunto de respuestas perfectamente calibradas, que irán desde la prevención hasta la más pura respuesta militar.
- Urgencia. Es otro factor a considerar a la gestión de crisis, y que debe exigir unos procedimientos ágiles para afrontarla.
- Presión. Esta presión tiene impacto en la capacidad de reacción, y no debe provocar la improvisación, y por tanto, las opciones y procedimientos deben ajustarse a una respuesta prudente y consensuada.

(1) HERMAN, K.: *Thinking about the Unthinkable*.

En la actualidad podemos ver la palabra crisis aplicada a múltiples facetas de la vida humana y no siempre con idéntico significado, así se puede oír hablar de crisis de una enfermedad, del petróleo, del gobierno, etc. Este empleo de la palabra «crisis» tan amplio produce tal confusión que alcanza incluso a los propios «expertos», buena prueba de ello es el elevado número de definiciones que podemos encontrar y una primera medida que resulta útil a la hora de establecer un marco para la gestión de crisis, es la de reflexionar sobre las definiciones de crisis y gestión de crisis, por lo tanto parece oportuno primero definirla, toda vez que su definición no está clara.

Aunque del término crisis existen muchas definiciones, es un fenómeno del que se habla frecuentemente, y que continúa siendo bastante desconocido. Podemos aproximarnos a su significado con la idea de que es un fenómeno complejo de índole política y, por tanto, su gestión adquiere auténtica dimensión en el terreno político y, principalmente en el de la política exterior.

Definición de crisis

La palabra crisis procede del latín *crisis* y del griego *krísis* (decisión) con un significado de: «Juzgar, decidir y por extensión, momento decisivo de un negocio grave y de consecuencias importantes.»

El *Diccionario de Oxford* define crisis como:

«Momento de peligro o suspense en la política, comercio, etc.»

El *Diccionario Didáctico Español* lo define como:

«Situación caracterizada por un cambio en el desarrollo de un proceso». «Situación complicada de un asunto o de un proceso, en la que está en duda su continuación, la modificación o el cese del mismo.»

Cada autor define la crisis a su manera: uno se centra en el momento en el que estalla, otros utilizan este término para expresar su gestación y otros contemplan su desarrollo completo.

Según el mencionado general Beaufré la crisis es:

«Un estado de tensión en el curso de la cual existe un riesgo de escalada hacia un conflicto militar, y en el que se quiere impedir que el adversario adquiera una cierta ventaja política o militar, esta ventaja representa el envite de la crisis, que para el defensor el riesgo es mínimo.»

Según el antiguo ministro de Defensa, Toom, la crisis es:

«La confrontación de dos partes entre las que una tensión existente, después de más o menos tiempo, se agrava fuertemente con riesgo de finalizar en conflicto.»

Y finalmente según el antiguo director del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Alistair Buchan, la crisis es:

«El periodo de un conflicto entre dos o más Estados que ocurre cuando un bando somete al otro a un desafío sobre un asunto preciso o definible y que es necesario tomar una decisión sobre la respuesta a dar a este desafío.»

Definición de crisis en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Aunque no existe una definición internacionalmente acordada o bien acordada por los miembros de la OTAN, las siguientes definiciones son especialmente útiles a la hora de considerar las clases de crisis internacionales con las que se enfrentan o quizá se tengan que enfrentar los aliados sus socios.

Por «crisis» en OTAN se puede entender:

«Una situación nacional o internacional en la que se amenazan los valores, intereses y objetivos prioritarios de las partes en cuestión.»

Otra definiciones de «crisis» en OTAN son:

«Una serie de acontecimientos que se extiende rápidamente, y que incrementan el impacto de las fuerzas desestabilizadoras en el sistema internacional general, o en cualquiera de sus subsistemas bastante por encima de los niveles "normales" (es decir medios), y que aumentan las probabilidades de que haya violencia en el sistema.»

«Una sucesión de interacciones entre los gobiernos de dos o más Estados soberanos en un conflicto grave, que no llega a ser una guerra en sí, pero que conlleva la percepción de una probabilidad de guerra peligrosamente alta.»

«Un cambio de situación caracterizado por un incremento de la intensidad de las interacciones de desmembramiento entre dos o más adversarios, con una gran probabilidad de hostilidades militares.»

No se tiene pues una definición específica de crisis, no obstante desde su punto de vista, se considera que la crisis existe, cuando las autoridades de la OTAN en Bruselas y las capitales de los países miembros inician el proceso de consultas y decisiones, y contemplan el uso de la fuerza militar y otras medidas, con la finalidad de reducir la tensión de una determinada situación.

Definición de crisis en España

En la antigua Escuela de Altos Estudios Militares (ALEMI), definía la crisis como:

«Una situación de agravamiento de la tensión entre dos o más partes, motivadas por factores políticos, ideológicos, económicos o sociales, que surgen cuando se genera una amenaza sobre los intereses vitales de un país o alianza, en orden a conseguir una situación ventajosa y obligando a los antagonistas a la búsqueda de una solución, con riesgo de conflicto armado.»

Esta definición, si bien da cabida a todas las crisis internacionales, excluye las que podemos denominar crisis internas, causa en multitud de circunstancias de la misma crisis o incluso del conflicto en su más alto grado, como es el armado.

Las normas provisionales de adaptación de la Doctrina en el ámbito didáctico (Estado Mayor del Ejército 1989) la definía como:

«Una situación de tensión que alterando el equilibrio existente, puede tener repercusiones importantes en la seguridad internacional o interna, e incluso dar lugar a un conflicto armado.»

El proyecto de *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones militares* (1992), la definía como:

«La situación de inestabilidad que, por su peligrosidad potencial para seguridad de una nación, induce a su Gobierno a tomar una serie de medidas preventivas que pueden llevar acarreada la alerta o al empleo de los recursos de la Defensa Nacional.»

La Directiva de Planeamiento Operativo Nacional (DPO-98) la define como:

«Situación de inestabilidad que pudiera alterar la vida normal de la nación y la acción del Gobierno, y que incluso por su peligrosidad potencial para la seguridad nacional y colectiva, induce al Gobierno a tomar una serie de medidas preventivas, que pueden llevar asociada la puesta en marcha de sus sistemas de preparación y respuesta, y el empleo de los recursos de la Defensa Nacional.»

Sea cual sea la definición que se prefiera, es importante reconocer que la crisis, al igual que la belleza, depende mucho de los ojos con que se mire. Lo que para una de las partes es una crisis, puede que no lo sea para la otra.

Definición de gestión de crisis

A primera vista, el término «gestión de crisis» parece ser una contradicción. Después de todo, una crisis lo es en gran parte porque surge como de ninguna parte y desafía nuestro sentido de lo normal y bien gestionado. Una crisis también se caracteriza frecuentemente por la confusión o incluso el pánico.

En el plano internacional, podemos considerar que la gestión de crisis, es un conjunto de decisiones y actuaciones encaminadas a evitar que una situación potencialmente peligrosa derive en un conflicto abierto.

Una crisis es realmente una crisis cuando los medios de comunicación, el gobierno y/o grupos de interés la identifican como tal. Una crisis no tiene por que plantear una amenaza seria a la vida humana, pero de algún modo debe desafiar el sentido de conveniencia, tradición, valores, seguridad o protección del público o bien la integridad de la nación.

Evidentemente el concepto de crisis no es nuevo. Todas las guerras que a lo largo de los tiempos han existido o situaciones conflictivas, se vieron precedidas por un periodo de tensión entre los antagonistas que, de forma instintiva, tomaron sus disposiciones para evitarlas y finalmente para hacerle frente.

Actualmente los medios con que se valen los gobiernos para tratar de una manera sistemática una crisis, son: el control y gestión de la crisis.

En la DPO-98 se define la gestión como:

«Proceso de planeamiento, consultas y decisión en el ámbito nacional o aliado, sobre las medidas a proponer en la práctica cuando la seguridad nacional o colec-

tiva, y en especial la vida, seguridad o bienestar de los ciudadanos, deban salvaguardarse ante una situación (de inestabilidad) que les afecte.»

¿Puede realmente gestionarse una crisis? La respuesta es *sí*, si se aceptan tres preceptos fundamentales:

- Las crisis son inevitables.
- Al igual que cualquier otro reto a la gestión, las crisis deben planearse, al menos en el sentido de que pueden acordarse de antemano determinados procedimientos de gestión y aplicarse cuando surgen las mismas.
- La gestión de crisis es una parte integral de la responsabilidad de todos los componentes del gobierno de una nación. Cualquier departamento o sección de un ministerio, puede encontrarse en un momento determinado desempeñando un papel de gestión de crisis.

Las crisis se pueden gestionar. De hecho, muchos gobiernos no sólo han sobrevivido a las crisis sino que han mejorado sus imágenes públicas, durante el proceso. Una crisis es el momento de una gestión excepcional, no del pánico o dejar de mano las buenas prácticas de la gestión.

Podemos decir de antemano que la gestión de crisis trata de impedir la ruptura de hostilidades y en consecuencia es anterior a la ejecución de operaciones militares propiamente dichas tal y como lo entendemos. Ello requiere que durante la conducción de la crisis no sea necesario realizar acciones militares, pero la finalidad de éstas no es la resolución en sí del problema, sino contribuir a cooperar con otra actividades.

Objetivos de la gestión de crisis

En términos generales tal y como se definen en todos los manuales al respecto, se entiende que los objetivos de la gestión de crisis son:

- Reducir las tensiones que se susciten, impidiendo que desemboquen en crisis que pudieran afectar a la seguridad.
- Permitir que los directores de crisis configuren a través de sus acciones, el curso que va a llevar la crisis en el futuro y por tanto dar una solución aceptable.
- Si la crisis se produce, conducirla eficazmente a fin de impedir que llegue a desembocar en conflicto.
- Asegurar en todo momento la preparación civil y militar en tiempo y adecuada a los diferentes grados o niveles de crisis, incluyendo en ello, la capacidad de disuadir.
- Caso de que la conducción de la crisis falle y se rompan las hostilidades, controlar la respuesta, impedir la escalada y persuadir al agresor de que cese sus ataques y se retire.
- Cuando las hostilidades hayan finalizado o estén bajo control, desescalar la crisis con objeto de restablecer la situación normal, la situación de partida.

El objetivo prioritario de los países para la gestión de crisis es preservar el orden y la paz internacional o nacional. En un contexto nacional, como norma, el objetivo primordial del gobierno de un país es la protección de la vida de los ciudadanos de un país.

En una situación de crisis la atención inicial se centra normalmente los intereses vitales, éstos pueden ser entre otros: la soberanía, la integridad territorial, orden legal, y seguridad pública.

Para afrontar adecuadamente las situaciones de crisis, es importante que los países tengan unas reglas y procedimientos normalizados. En la mayoría de los casos el establecimiento de éstos es un requisito previo para contener (y preferiblemente resolver) una crisis.

Estos procedimientos y reglas con necesarios tanto para las crisis internas (como inundaciones, huracanes, ataques terroristas y accidentes de centrales nucleares, etc.) como para las externas (como disputas fronterizas, secuestros internacionales, etc.). Sea cual sea el escenario y los orígenes de crisis, es fundamental que los países los hayan definido de antemano para contener la situación.

Se necesita que estén bien establecidos y rápidamente disponibles ya que normalmente durante las crisis se interrumpen las líneas de comunicaciones normales o bien éstas resultan ser inadecuada, pues los procedimientos rutinarios consumen demasiado tiempo en una situación de crisis ya que exigen de por sí, la participación de muchas organizaciones y autoridades (y a menudo no imprescindibles en la solución de la misma), y una gran minuciosidad.

Estos procedimientos y actividades conllevan la adquisición y valoración de la información, análisis de la situación, establecimiento de los objetivos a lograr, desarrollo de las opciones para la acción y su comparación, implantación de las opciones elegidas, y (finalmente como información de reglamentación para cerrar el bucle) análisis de la reacción de las partes en cuestión.

Pero a veces en la mayoría de las situaciones de crisis, es inevitable cambiar las reglas y emplear unos procedimientos más cortos (ejemplo para minimizar el número de participantes) y activar un centro de crisis).

Centro de crisis

Un centro de crisis tiene varias funciones. Las más importantes son: recogida de información, análisis, toma de decisiones, coordinación, difusión de la información y, por último pero no por ello menos importante, registro y evaluación.

Como la información pública es muy importante, sobre todo en situaciones de crisis, siempre se debe establecer un centro de información junto a un centro de crisis, puesto que desencadenada una crisis los medios de comunicación se vuelven ávidos de noticias, que busquen donde la encuentren, si no las reciben de fuentes adecuadas, lo que puede añadir a las dificultades propias de la situación, la difusión de noticias que pueden ser infundadas, tendenciosas o simplemente falsas, según su origen.

Es en esos momentos cuando es necesario dar a conocer u ocultar hechos cuyo conocimiento será beneficioso o perjudicial, según las circunstancias. Para ello es preciso en cada caso determinar, la forma de proceder.

Cuando no se hace así, la población es presa de bulos y especulaciones, que influyen negativamente en su ánimo y en el desarrollo de los acontecimientos.

En consecuencia, una de las primeras decisiones en la conducción de una crisis, debe ser la política informativa y determinar la responsabilidades de su dirección.

El número de centros de crisis necesarios dependerá del tipo e intensidad de la crisis. Si se produce una crisis en un área (funcional) (ejemplo, una grave enfermedad infecciosa), normalmente afecta a un solo ministerio y por tanto requiere que solamente sea un centro de crisis quien la controle (ejemplo, el Ministerio de Sanidad).

Si una crisis se extiende horizontalmente (2) puede también que sea necesario que el gobierno ponga en funcionamiento otros centros de crisis ministeriales (ejemplo, Ministerio del Interior o Economía).

En una crisis mayor además puede que sea necesario establecer un centro de crisis nacional o bien asignar un centro de crisis ministerial (el más afectado o mejor equipado) como tal.

El núcleo del centro de crisis debe estar formado por una junta de asesoramiento interministerial, compuesta por funcionarios de alto nivel de todos los ministerios afectados.

El objetivo fundamental de esta junta es asesorar puntual y adecuadamente a los ministros y si es necesario al presidente del Gobierno, sobre las acciones y precauciones a tomar.

En España la Administración Pública es el instrumento con que la sociedad se ha organizado para cubrir sus necesidades en las situaciones de normalidad, cuando esta situación cambia y aparecen otras en las que están o pueden estar en juego los valores fundamentales y en las que los márgenes de tiempo para reaccionar son reducidos, el aparato resulta lento y poco eficaz, pues como se ha dicho, está concebido para situaciones de normalidad. Esto hace que el Gobierno disponga de un sistema que le permita afrontar las situaciones anormales sobrevenidas de forma oportuna y acertada, al que se denomina Sistema de Conducción de Crisis, cuyos trabajos se desarrollaron a partir de la Directiva de Defensa Nacional 1/86, y que fructificaron en la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC).

Para ello se creó la CDGSC, cuyo órgano de trabajo y soporte de infraestructura es la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC), y que cuenta para la planificación de los grandes sucesos del país con el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE), órgano de planificación específica. Además de este órgano de planificación depende un conjunto de comités sectoriales interministeriales, los cuales son los encargados de planificar los recursos del país ante el conjunto de situaciones de emergencia que se puedan producir, figura 1.

Se dispone pues de un Sistema de Conducción de Crisis y sólo hay dos formas de contrastar los procedimientos y normas de actuación: una es el contraste con la realidad, lo que por supuesto no es deseable y la otra la realización de frecuentes ejercicios de conducción de crisis que, si se hace con la participación de todos los ministerios implicados y bajo la dirección política, contribuyen a crear conciencia sobre la necesidad del sistema, y proporciona valiosas experiencias para la revisión y adecuación progresiva de los procedimientos.

(2) Expansión horizontal: más áreas afectadas. Expansión vertical: intensificación dentro de un área.

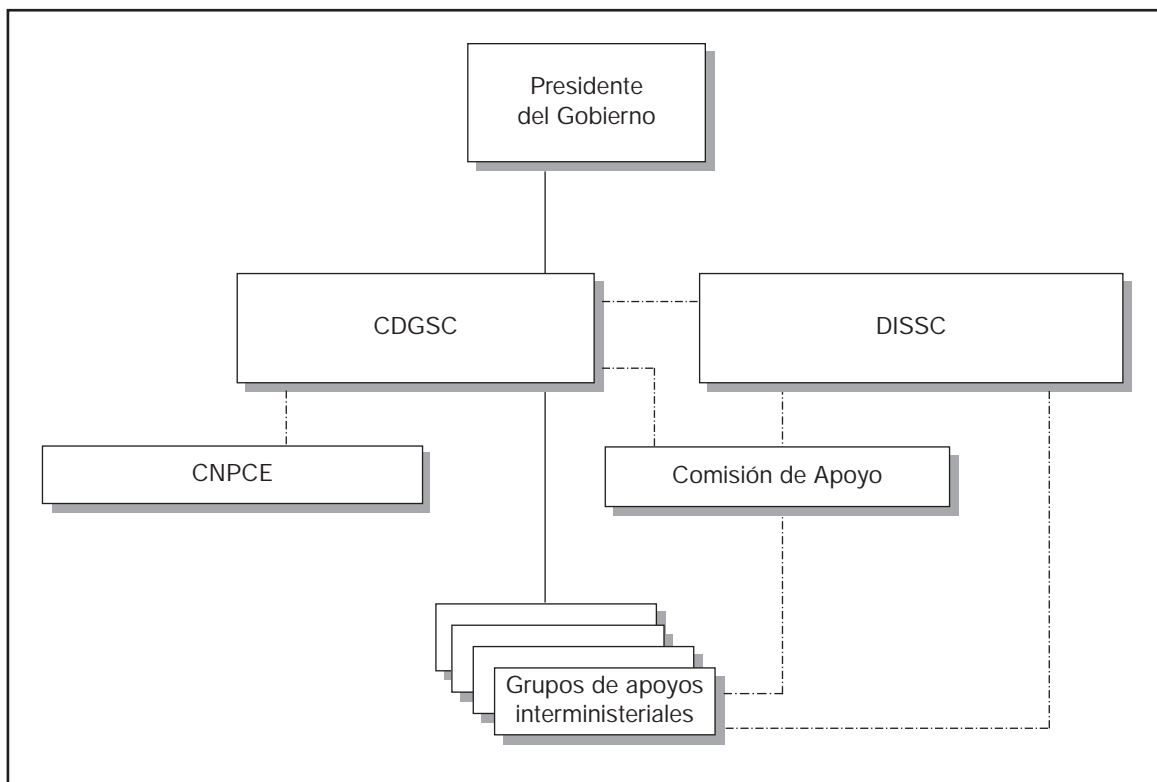


Figura 1. Sistema de Conducción de Crisis.

Ejercicios de conducción de crisis

Los ejercicios de gestión de crisis son necesarios para mantener y mejorar los conocimientos y capacidades del personal, cuarteles generales y agencias en la aplicación de los procedimientos, planeamientos y conducción de las situaciones de crisis.

Objetivos

Los ejercicios de gestión de crisis están diseñados para lograr uno o más de los siguientes objetivos:

- Comprobar, evaluar y practicar los aspectos políticos, militares civiles de emergencia de los acuerdos, procedimientos y planes de gestión de crisis nacional.
- Comprobar y mejorar la eficacia de la organización de gestión de crisis nacional.
- Comprobar y evaluar los sistemas de comunicaciones.
- Comprobar, evaluar y mejorar los planes y medidas para que las autoridades civiles de defensa apoyen a las fuerzas, y prever la «cooperación cívico-militar».
- Practicar y evaluar a los estados mayores, departamentos ministeriales y unidades en el uso de los planes y procedimientos de gestión de crisis nacionales.
- Promocionar la comprensión, confianza y «cooperación» mutuas, entre «políticos, militares y civiles».

Clases de ejercicios

Los ejercicios de gestión de crisis comprenden los ejercicios reales (LIVEX) (3), los ejercicios de puestos de mando (CPX) (4), y los ejercicios de gestión de crisis (CMX).

Estos últimos ejercicios se planearán concretamente para que las unidades y/o personal de los cuarteles generales y de los diferentes ministerios, así como las altas autoridades civiles practiquen las operaciones y/o procedimientos de gestión de crisis y pueden abarcar uno o más componentes de todo el espectro de gestión de crisis.

En estos ejercicios participan células civiles y militares. Pueden realizarse exclusivamente en el ámbito nacional o con otros países y también con organizaciones internacionales, para ello es necesario que haya un planeamiento detallado.

Procesos del ejercicio

El proceso del ejercicio se puede dividir en cinco fases consecutivas:

- Programación.
- Planeamiento.
- Conducción.
- Evaluación.
- Redacción de informes.

Cada una de las fases depende de las otras, y deben incorporarse las lecciones aprendidas de los ejercicios anteriores en cada una de ellas, pero es principalmente en las de planeamiento y conducción donde la cooperación político-militar se hace imprescindible, para la rápida gestión de crisis.

Programación de los ejercicios

Cada ejercicio debe tener una Especificación del Ejercicio (EXSPEC) claramente definida que determine los requerimientos fundamentales del ejercicio, así como su alcance. La EXSPEC debe informar a todos los participantes de lo siguiente:

- Objeto y objetivos.
- Concepto.
- Participación de fuerzas y personal.
- Planeamiento de las responsabilidades.
- Implicaciones políticas.
- Área, lugar y fechas.
- Objetivos del análisis.
- Costes.
- Política de información pública.

(3) LIVEX (un ejercicio en el que participan fuerzas reales).

(4) CPX (un ejercicio en el que participan los comandantes y estados mayores, y las comunicaciones dentro y entre los cuarteles generales participantes en el que se simulan las fuerzas).

Planeamiento de los ejercicios

El Equipo de Planeamiento Central (CPT), compuesto por representantes de todos los organismos implicados es el responsable de planear el CMX en la práctica. Todas las reuniones de estos órganos requieren que la comunidad de planeamiento las prepare, redacte previamente un borrador y presente una guía.

Un CMX normalmente es un ejercicio estructurado y de procedimiento que se basa en unos acontecimientos preescritos para encaminar el desarrollo del ejercicio hacia el logro de unos objetivos específicos. Un desarrollo libre del ejercicio pone en riesgo el logro de esos objetivos y por tanto debe evitarse o controlarse cuidadosamente.

Dependiendo del enfoque de cada CMX, el ejercicio debe ser planeado por los oficiales que programan el ejercicio, este personal pertenecen a los ministerios, mandos militares y direcciones civiles de emergencia, que sean apropiados para lograr el objetivo del ejercicio.

La comunidad de planeamiento por consiguiente podría estar formada por los estados mayores de los Ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores e Interior, y por las autoridades militares, todos los cuales deben apoyar y dar instrucciones para el planeamiento del ejercicio. Estos estados mayores deben asistir a todas las conferencias de planeamiento para guiar y ayudar al presidente del CPT a alcanzar un acuerdo durante el proceso de planeamiento y, además, estos estados mayores pueden formar el estado mayor de dirección de control para conducir el ejercicio. Además, resulta muy útil que los estados mayores superiores de la organización de gestión de crisis nacional, que apoyan el proceso de toma de decisiones ministeriales tanto para las operaciones como para los ejercicios, también participen a la hora de proporcionar una guía a los planificadores, en el caso de España sería la DISSC.

Los estados mayores de asuntos políticos del Ministerio de Asuntos Exteriores y/o Ministerio del Interior, los estados mayores militares del Ministerio de Defensa y las direcciones de Planeamiento Civil de Emergencia (CEP), deben participar en la preparación del trabajo de sus respectivos comités (sindicatos) de planeamiento políticos, inteligencia, militares y de los CEP, y dotar de presidente a los comités.

El objetivo del planeamiento del ejercicio es establecer y acordar un esquema para la fase activa del ejercicio, incluyendo los puntos de inicio y fin del mismo, para lograr el objeto encomendado y los objetivos contenidos en la EXSPEC.

El punto de inicio debe establecerse de modo que proporcione suficiente información sobre los antecedentes y ambientación (*background*) como para lanzar a los organismos implicados a la fase activa. Como consecuencia, el escenario se tiene que desarrollar de modo que se adapte a la situación de inicio requerida y esto puede que exija que se prescriban determinados documentos de apoyo y planeamiento operativo.

Estos documentos, a su vez, tendrán que armonizar con los escenarios de ambientación y conducción. Debe entenderse que a la hora de diseñar y prescribir ese punto de inicio se tendrá que trabajar en sentido inverso a partir del fin previsto del ejercicio. Por consiguiente no se puede conducir el planeamiento operativo del ejercicio en la misma secuencia temporal que para una situación real, pero a los actores se les deberá pre-

sentar el resultado final prescrito como si hubiera seguido una secuencia de planeamiento real.

Conducción actual de los ejercicios de CMX en España

Los ejercicios de conducción de situaciones de crisis en la OTAN tienen lugar una vez al año y se desarrolla con objeto de comprobar y perfeccionar los instrumentos de conducción de crisis.

La participación nacional es muy amplia, haciéndolo en escasa medida todos los ministerios relacionados en situaciones internacionales, Presidencia del Gobierno y los que tienen a su cargo la gestión de los recursos.

Un acuerdo de la CDGSC de marzo del año 1990, asignó la dirección y la organización de estos ejercicios al Ministerio de Defensa, quien a su vez delega normalmente el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), y es su órgano de apoyo el Estado Mayor Conjunto el encargado de la revisión y redacción de la directiva del ejercicio, además de la asistencia a todas las reuniones iniciales del mismo, todo ello en colaboración con la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL).

De esta forma se produce la incongruencia de que desde el Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMAD), órgano de trabajo del JEMAD, se dirige un ejercicio que, si bien tiene una componente militar, es de carácter político.

Uno de los objetivos mencionados anteriormente era el de: comprobar, evaluar y mejorar la colaboración político-militar.

Colaboración político-militar en España

En España por un principio de solidaridad nacional, todos los ciudadanos o «instituciones» del país vienen obligados a «colaborar» en el restablecimiento de la normalidad y el orden público, siempre que éstos se vean alterados y cualesquiera que sean las causas; deber que se acentúa al referirlo a órganos y servicios de la Administración del Estado (5).

Consecuentemente, ante acontecimientos extraordinarios que conduzcan a situaciones de calamidad, catástrofe y otras alteraciones graves de la normalidad, no puede prescindirse de la «cooperación» de las «autoridades militares»; antes bien ha de preverse su «colaboración» con las «autoridades gubernativas» en el restablecimiento del orden y la normalidad. En nuestro ordenamiento jurídico ya existen algunos preceptos que la establecen. Así, el ministro del Interior puede solicitar, en casos de necesidad, la cooperación de unidades militares a fin de desempeñar los servicios públicos que se les encomienden (6), y el delegado-subdelegado del Gobierno pueden solicitar la colaboración de las Fuerzas Armadas en el caso de que un incendio forestal alcance proporciones

(5) Artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico, de 26 de julio de 1957.

(6) Artículo 4.º de la Ley de Orden Público.

que rebasen las posibilidades de su extinción con los medios a disposición de las respectivas autoridades gubernativas (7).

De hecho, cuando se ha producido alguna anomalía grave de carácter colectivo, ha surgido espontáneamente, como era de esperar, la cooperación entre autoridades militares y gubernativas, pero ello no descarta la conveniencia de establecer unas normas generales que regulen con uniformidad, para todos los casos, la forma de organizar y llevar a cabo aquella colaboración (8).

Aunque la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles ha estado patente a lo largo de toda la Historia, los criterios reguladores no toman carta de naturaleza hasta el año 1976, mediante la aprobación del Decreto 1.125/1976 sobre la colaboración de las «autoridades militares» con las gubernativas en estado de normalidad y de excepción.

La promulgación de la Constitución Española obliga a establecer nuevas pautas y así, en la Ley Orgánica 6/1980, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, se dispone que:

«Las Fuerzas Armadas, a requerimiento de la autoridad civil, podrán colaborar con ella en la forma que establezca la Ley, para casos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga.»

Igualmente en las *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas* (9) se describe a la institución como modelo de cooperación ciudadana, especialmente en caso de catástrofe y cuando lo requieran circunstancias extraordinarias.

Posteriormente la Ley 2/1985 identifica doctrinalmente a la protección civil y tanto ésta como el Real Decreto 1.378/1985, sobre las medidas para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, hacen de nuevo referencia a la colaboración de las Fuerzas Armadas en dichos casos.

Para conseguir la máxima efectividad en la colaboración entre las autoridades civiles y militares en casos de graves perturbaciones del orden público, producidas por catástrofes naturales o industriales, o anomalías de los servicios públicos, estas autoridades tendrán la responsabilidad de la formulación de los planes de emergencias que sean necesarios, en esta formulación participaran las autoridades militares correspondientes (10).

Análisis y consideraciones finales

La organización y cometidos de cualquier entidad es siempre el resultado de tres factores que condicionan toda actividad humana; *qué se quiere* (misión), *qué se puede* (capacidad) y *cómo hacerlo* (cultura).

(7) Artículo 13 de la Ley de Incendios Forestales.

(8) Real Decreto 1.125/1976 de 8 de abril.

(9) Artículos 22 y 193 de la *Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas*.

(10) Artículo 1.º.1 del Real Decreto 1.125/1976 de 8 de abril.

Para el *qué se quiere* se han desarrollado los conceptos de crisis y gestión de crisis. Concepto de crisis sujeto a múltiples definiciones, así como la inevitabilidad de las mismas y de la necesidad de contar con unos procedimientos y normas determinadas con anterioridad para una rápida gestión de la misma. Como hemos visto gestión de crisis significa conocer, minimizar y eliminar la crisis; y siempre que sea posible se llevará a cabo mediante la contención y no con el recurso de la fuerza. Puede que el Gobierno haya de decidir medidas de emergencia, así como la de utilizar sus Fuerzas Armadas.

La gestión de crisis debe de contemplar la seguridad de todas las ramas del Gobierno y su capacidad para seguir funcionando, garantizar la seguridad de las comunicaciones y ser capaz de tener informado a la población. La estructura, métodos y procedimientos de la gestión de crisis, deben definirse en un conjunto de directrices destinado tanto a los miembros del Gobierno y a los funcionarios civiles y militares.

Para el *qué se puede* se ha descrito el estado actual de la legislación española, en materia de colaboración y cooperación político-militar, en la cual hay desarrollado un verdadero y amplio marco legal para una ágil cooperación entre ambas Administraciones, y que esta cooperación se considera imprescindible, ya que el director de la crisis necesita adoptar iniciativas y medidas preparatorias tanto civiles como militares de acuerdo con la situación.

La planificación para hacer frente a emergencias civiles constituye uno de los aspectos de la gestión de crisis en orden a contribuir a superar las consecuencias de un desastre natu-

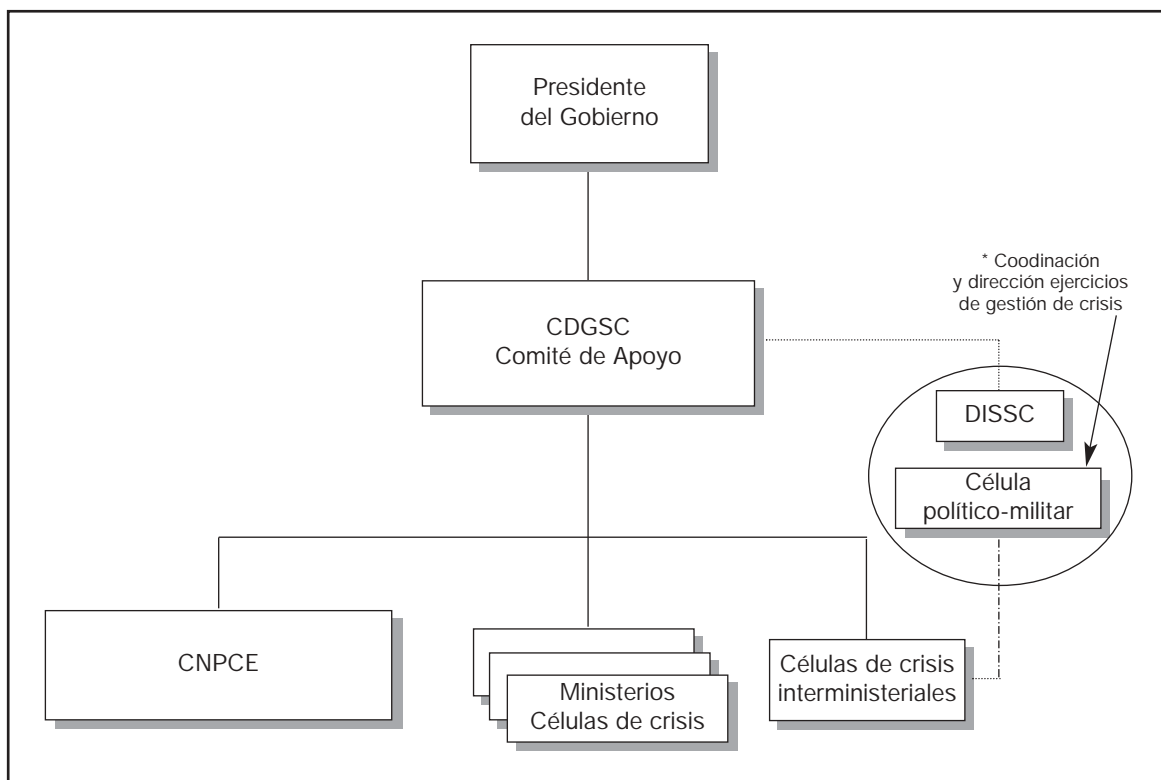


Figura 2. Organización nacional de toma de decisiones.

ral o causado por el hombre. Para ello es posible que se solicite la ayuda de las Fuerzas Armadas, lo que requiere desde el principio una estructura de colaboración político-militar.

Para ello el Ministerio de Defensa cuenta en su organización con dos organismos que encauzan esta cooperación político-militar. En la parte militar tenemos al JEMAD principal asesor militar del ministro y el director general de la DIGENPOL asesor en política de defensa y órgano interface entre los ministerios civiles y el EMAD, el cual a través de una de sus subdirecciones colabora y coordina con las autoridades civiles en situación extraordinarias en el ámbito nacional, y, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores, en el ámbito internacional (11).

En el *cómo hacerlo*, se ha expuesto la necesidad de contar con un sistema y un centro para la conducción y gestión de crisis, que ha sido desarrollado en España con el Sistema de Conducción de Crisis. Como en la figura 2 se ha desarrollado una organización nacional de toma de decisiones y dado que en la práctica lo humano no es perfecto, y que sólo la experiencia de su funcionamiento servirá para medir la bondad o defectos de esta organización inicial, aconsejándonos las oportunas reformas, se considera de máxima importancia la necesidad de efectuar ejercicios, tanto en el ámbito nacional como internacional, ya que como he expuesto en la somera explicación del concepto de «ejercicios OTAN», la dirección en España es ejercida por el JEMAD por delegación del ministro de Defensa.

Esta dirección militar produce alguna distorsión en la participación de otros ministerios, por la falta de capacidad de convocatoria de las autoridades militares y porque en el seno del EMAD se carece de la visión política global necesaria para la conducción de situaciones de crisis, cuadro 1, pp. 46-47.

Dado que en la Presidencia del Gobierno se encuadra el DISSC, bajo la dirección del secretario general de la Presidencia, y es su órgano de trabajo y soporte del Sistema Nacional de Conducción de Crisis, parece lógico encomendar la dirección de este tipo de ejercicio a dicho secretario general, pues no debemos olvidar que la conducción de las crisis es una actividad eminentemente política y como tal, responsabilidad de las autoridades políticas de la nación, y además ser un órgano de alta capacidad de convocatoria de altas autoridades a reuniones.

En Presidencia tal como se ha propuesto en el modelo de organización de la figura 2, se cuenta con una célula político-militar, compuesta por representantes de la misma Presidencia y del resto de ministerios implicados y, entre una de sus misiones tendría la de coordinación y conducción de los ejercicios. El director de los ejercicios podría ser nombrado de entre los componentes de esta célula ya que son representantes de las altas autoridades de la nación y delegarse en él la conducción y dirección del ejercicio.

No se considera que la participación en el desarrollo de los ejercicios sea a alto nivel, pues sólo es interesante en sus inicios, con objeto de concienciar a estas altas autoridades de la necesidad de participación y colaboración en el desarrollo del ejercicio, los siguientes pasos y reuniones podrían ser efectuadas por personal de bajo nivel. Con ello se conseguiría que las escalas más bajas de los escalafones del funcionariado se mentalicen en la necesidad de contar procedimientos y normas que agilicen en un momen-

(11) Artículo 6.6g del Real Decreto 1.883/1996.

Cuadro 1. Ejemplo de una organización nacional de tomas de decisiones.

Organismo	Actividad	Composición	Misiones (responsabilidades)
Consejo de Ministros	Toma de decisiones	Todos los ministros	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberación sobre política nacional de defensa. • Decide sobre la implementación de las iniciativas diplomáticas y económicas así como las medidas preparatorias civiles y militares de acuerdo con la situación. • Toma las medidas necesarias y apropiadas de acuerdo con la situación.
CDGSC	Toma de decisiones	Presidente del Gobierno, vicepresidente del Gobierno, ministros de Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, de Economía y Hacienda, otros ministros o autoridades	<ul style="list-style-type: none"> • Examina los asuntos políticos estratégicos que deben ser remitidos al Consejo de Ministros. • Examina y evalúa la situación que afecta a la seguridad nacional. • Evalúa los elementos que motivan la crisis y aquellos que afecten a las fases iniciales de la misma o a una emergencia. • Toma decisiones.
Presidente del Gobierno	Toma de decisiones		<ul style="list-style-type: none"> • Preside el Consejo de Ministros y la CDGSC. • Dirige la política nacional de defensa. • En una emergencia adopta las medidas necesarias habiendo sido aconsejado, siempre que sea posible, por los ministros de Asuntos Exteriores, Interior y Defensa.
Célula político-militar	Coordinación	Representantes de la Presidencia del Gobierno, Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Reúne, analiza y evalúa la información de la situación política y político-militar. • Analiza y evalúa las situaciones críticas o peligrosas cuyo desarrollo podría afectar a la política nacional o a la defensa. • Lleva a cabo las funciones de coordinación y conducción en ocasiones de los ejercicios OTAN. • Durante las precrisis y crisis supervisa y evalúa en la DISSC, el desarrollo de la situación y da apoyo operacional.

Cuadro 1. (Continuación).

Organismo	Actividad	Composición	Misiones (responsabilidades)
Defensa civil	Coordinación	Autoridades de alto nivel de la CNPCE	<ul style="list-style-type: none"> • Asegura el apoyo de la organización civil a las Fuerzas Armadas. • Posibilita el apoyo nacional al esfuerzo de guerra.
Comité Interministerial (defensa civil, acogida y refugiados, movilización industrial, transporte, combustible, etc.)	Coordinación	Representantes de los distintos ministerios afectados en los problemas específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Armoniza y apoya los esfuerzos de las agencias individuales en los sectores específicos.
Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa	Conducción	La que sea necesaria	<ul style="list-style-type: none"> • Conduce la situación internacional de crisis a través de las actividades de dirección, ejecución y control. Si la crisis afecta a la situación del país el ministerio afectado es el Ministerio del Interior. Otros ministerios y agencias pueden ser llamados a cooperar en su área de responsabilidad.
Ministerio del Interior	Conducción	La que sea necesaria	<ul style="list-style-type: none"> • Conduce la situación de la emergencia interna a través de las actividades de dirección, ejecución y control. El Ministerio de Defensa da su apoyo mientras el Ministerio de Asuntos Exteriores da asesoramiento de las implicaciones internacionales.
DISSC	Apoyo		<ul style="list-style-type: none"> • Proporciona apoyo ADP (<i>Automatic Data Processing</i>) al Gobierno. • Coordinación de todos los ministerios implicados (célula político-militar) en la conducción, y apoyo al coordinador de la crisis.

to determinado las relaciones entre las distintas Administraciones para una rápida gestión y solución de la crisis, creándose así una cultura entre este personal que en un futuro ocupará los más altos cargos en un futuro no muy lejano.

Mientras más aguda sea una crisis, requerirá actuaciones más ágiles, que demandan a su vez procedimientos más rápidos y canales más directos. Esto debe estar perfectamente establecido, cada persona y cada organismo que participa en su control y conducción de una crisis debe tener claro en todo momento, cual son sus responsabilidades, con quien ha de relacionarse y de que manera, y que medios debe utilizar, con la creación de esta cultura entre el personal civil durante la realización de ejercicios tanto nacionales como internacionales podremos agilizar este proceso de gestión de crisis. Los procedimientos de gestión de crisis son fundamentales. Los directores deben tener muy claro cual es su papel y sus responsabilidades a la hora de iniciarse la crisis y durante la misma. La formación y las prácticas facilitan un alto nivel de preparación.

Gran parte de la gestión de crisis consiste en la información. Si la información se gestiona bien, esto puede ser de gran ayuda el respuesta efectiva que se de a una crisis.

Desde el punto de vista de la información, es preciso que ésta sea clara, precisa y fidedigna; y dar un solo mensaje.

Es pues un principio fundamental para la gestión de crisis, la supremacía de la dirección política sobre las actividades militares. Esto es reflejo del control que debe se ejercido por los Gabinetes Ministeriales y la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, como punto central durante las crisis nacionales o internacionales, con el asesoramiento del ministro de Exteriores, de Interior y de Defensa. «La gestión y conducción de una crisis es una actividad eminentemente política», y como tal, responsabilidad de las autoridades políticas de la nación.

Bibliografía

Acuerdo Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 1990 de aprobación de la Directriz Básica de los Planes Especiales del Sector Químico.

Acuerdo Consejo de Ministros de 18 de marzo de 1993 de aprobación de la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia de Incendios Forestales.

Acuerdo Consejo de Ministros de 9 de junio de 1994 de aprobación de la Directriz Básica de Riesgo de Inundaciones.

Acuerdo Consejo de Ministros de 7 de abril de 1995 de aprobación de la Directriz Básica de Riesgo Sísmico.

Acuerdo Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1996, de aprobación del Plan Básico de Emergencia Nuclear.

Acuerdo Consejo de Ministros de 1996 de aprobación de la Directriz Básica de Riesgo Volcánico.

Acuerdo Consejo de Ministros de 15 de enero de 1988 de creación del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencias.

CESEDEN. *Cuadernos de Estrategia* número 89. «Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores».

Constitución Española 1978.

Escuela Superior del Ejército. Escuela de Estado Mayor. «Defensa Civil. Situaciones de Crisis. Protección Civil». Curso 1999-2000.

Escuela Superior del Ejército. Escuela de Estado Mayor. «El conflicto». Curso 1992-1993.

Ley del Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957.

Ley 50/1969 de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional.

Ley 4/1978 de 1 de junio de los Estados de Alarmas, Excepción y Sitio.

Ley 85/1978 de 28 de diciembre de las *Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas*.

Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar.

Ley 13/1985 de 9 de diciembre, del *Código Penal Militar*.

Ministerio de Defensa. Dirección General de Política de Defensa. Política de Defensa y Seguridad. 1993.

Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa*. Secretaria General Técnica. 2000.

OTAN. *Manual de gestión de crisis COEC (EAPC) D(99)*, junio 1999.

Primera comparecencia parlamentaria del ministro de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados y del Senado los días 6 y 20 de junio del 2000.

Real Decreto 1.125/1976 de 8 de abril, sobre Colaboración de las Autoridades Militares con las Gubernativas en Casos de Grave Riesgo, Catástrofe o Calamidad Pública.

Real Decreto 1.378/1985 de 1 de agosto, sobre Medidas Provisionales de la Actuación en Situaciones de Emergencia en Caso de Grave Riesgo, Catástrofe o Calamidad Pública.

Real Decreto 2.639/1986 de 30 de diciembre, por el que se crea la Comisión del Gobierno para Situación de Crisis.

Real Decreto 163/1987 de 6 de febrero por la que se crea la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.

Real Decreto 886/1988 y 952/1990, sobre Previsión de Accidentes Mayores en Determinadas Instalaciones industriales.

Real Decreto 407/1992 de 24 de abril. Normas Básicas de Protección Civil.

Revista de la OTAN número 6, diciembre 1997. «Concepto de Seguridad Nacional en Europa Central y Oriental». Jan Arvedo Trapans.

FUTURO ESCENARIO URBANO (DÉCADA 2020)

Antonio Varo Gutiérrez
Comandante de Infantería, DEM

Sumario

Al mismo tiempo que las Fuerzas Armadas españolas se reducen y reestructuran, sus misiones están sufriendo una profunda evolución debido al nuevo escenario mundial surgido al finalizar la guerra fría. Estas nuevas misiones se desarrollarán, con toda probabilidad, en el ambiente urbano, definido por un autor contemporáneo como «el combate en el infierno» (1). Aunque el combate en zonas urbanizadas ha sido una constante a través de la Historia, su frecuencia e intensidad tienden a incrementar debido a amenazas emergentes tales como guerrillas urbanas, terrorismo y ejércitos formados por hombres que lo han perdido todo.

Las zonas urbanizadas configuran un medio en el cual la multiplicidad de escenarios es su característica más peculiar. Cada ciudad es única. La estructura urbana, la población, la etnia, la religión, la estructura social, las costumbres y los sistemas económicos son variables a tener en cuenta. La diversidad es la norma.

Lo mismo sucede con la amenaza. Desde revueltas civiles (Seattle y Washington) hasta la secesión de una parte del país (Chechenia), son conflictos en los que el potencial enemigo puede ser un pequeño grupo terrorista, unos universitarios revoltosos, un frente popular, unas milicias civiles o un ejército rebelde. La característica predominante será la asimetría de la amenaza.

El fenómeno de la *globalización* ha provocado una gran inestabilidad política debido al gran empobrecimiento de algunas regiones del planeta creando un caldo de cultivo ideal para este tipo de conflictos.

¿Están nuestras Fuerzas Armadas preparadas para hacer frente a este tipo de conflictos? Sinceramente pienso que la respuesta es negativa. Es urgente que desarrollemos una doctrina que contemple esta posibilidad. Tanto los sistemas de inteligencia, la orgánica de nuestras unidades, los procedimientos, la tecnología de defensa como la mentalización de nuestros dirigentes tienen que evolucionar para poder afrontar el reto que se nos presenta.

Prefacio

La primera vez que tomé parte en un ejercicio realizado en un núcleo urbano tardé tan sólo 30 minutos en causar baja (ficticia, por supuesto). Esto provocó en mí una preocu-

(1) RUSELL, W. G.: *Combat in Hell: A Consideration of Constrained Urban Warfar*, p. 1. Santa Mónica. CA: Rand, 1996.

pación por este medio motivado por lo vulnerable que me sentí. A lo largo de mi carrera militar esta preocupación ha evolucionado hacia un interés especial debido a que, en la mayoría de las unidades y centros de enseñanza en los que he estado, no existía una marcada preocupación por este tipo de combate.

Quizás fueron mis años como profesor de cadetes en la Academia de Infantería cuando me convencí de la necesidad de estar preparados para combatir en zonas urbanizadas, el análisis de los conflictos pasados y actuales me llevó a la conclusión que gran parte del tiempo que emplearemos en combatir lo haremos rodeados de muros de ladrillos u hormigón. Los procedimientos que enseñaba no eran válidos para este medio. Casi todos los que me rodeaban consideraban el combate urbano como un caso especial, similar al combate en bosque o en alta montaña.

Pero ha sido en el Curso de Estado Mayor donde más he podido darme cuenta de la alta probabilidad de empleo de la fuerza en un ambiente urbano. El conocimiento del mecanismo de empleo de la fuerza por las organizaciones internacionales, la influencia de la política en las operaciones, el estudio de las posibles amenazas y el conocimiento de mis propias Fuerzas Armadas han encendido una alarma en mi interior que no cesa de repetir:

«Si es tan probable que actuemos en este tipo de escenario ¿por qué estamos tan mal preparados para combatir en él?»

Por tanto, este trabajo tiene como finalidad despertar, al menos, un mínimo de preocupación en todo aquel que lo lea. Quiero a España y como tal amante de mi Patria, quiero que sus hijos estén preparados para enfrentarse a sus enemigos cuando llegue la ocasión.

Para finalizar quiero agradecer al teniente coronel López Mayoral su apoyo incondicional así como a Mark Stratton, comandante de operaciones especiales de las Fuerzas Aéreas de Estados Unidos y compañero de curso, su ayuda en la búsqueda de documentación.

Introducción

La peor política consiste en atacar ciudades. Atacad solamente las ciudades cuando ya no haya otra solución.

SUN TZU (siglo IV a. C.)

A lo largo de toda la historia de la humanidad, el combate urbano ha requerido grandes masas de infantería a pie, una significativa cantidad de tiempo, la conjunción de diferentes sistemas de armas y una sorprendente cantidad de municiones. En este tipo de combate la fuerza de asalto corre el riesgo de verse sometida a un tremendo desgaste, al corte de la corriente logística y a sufrir graves epidemias. El ataque a las ciudades provoca un gran número de bajas, tanto militares como civiles, así como la destrucción de la propia ciudad. Actualmente, el combate urbano destruye el *tempo* de las operaciones, emplea una cantidad desmesurada de recursos y arruina la prometedora carrera de prestigiosos jefes militares.

Históricamente, las ciudades han representado la riqueza y el poder de los Estados e Imperios a los que pertenecían, y, lógicamente, han constituido objetivos militares. Las



Figura 1. *Grozny después de los combates del año 1999.*

ciudades nacieron cerca de los ríos, vías de comunicación y puertos naturales, de esta forma facilitaban el comercio y el control del territorio. A menudo las ciudades crecían alrededor de fortalezas situadas en zonas de terreno militarmente dominante. Para preservar las ciudades los Estados las fortificaban, de esta forma preservaban su seguridad ya que se habían constituido en el corazón político, económico, cultural, militar, educativo y religioso de la nación. La guerra comenzaba y terminaba con ataques o largos asedios contra las ciudades un ejemplo claro lo tenemos en la destrucción de Tebas por parte de Alejandro, de esta forma se aseguró el sometimiento de Atenas (2).

Más cercano a nuestro tiempo tenemos claros ejemplos de lo afirmado con anterioridad: las pérdidas sufridas por los alemanes en Stalingrado, la condena internacional a la que se han visto sometidos los israelíes por su intervención en Líbano, la gran cantidad de recursos empleados por el Gobierno británico para controlar sus territorios en Irlanda del Norte, el varapalo sufrido por Estados Unidos en Somalia, el tremendo desprestigio del Ejército ruso durante la toma de Grozny en el año 1995 así como el esfuerzo bélico desplegado por Rusia en la segunda campaña. Estos ejemplos nos hacen ver el peligro que supone para un ejército regular llevar a cabo operaciones militares en zonas urbanizadas, figura 1.

Si miramos al futuro, la situación es todavía más confusa. El mundo ha sufrido un profundo cambio desde la Segunda Guerra Mundial. La población rural ha disminuido de forma drástica, por el contrario la población urbana se ha disparado. Describiendo el papel de la ciudad en el siglo XXI, Jacqueline Beaujeu-Garnier escribió:

«La gran metrópolis es el símbolo de nuestra época» (3).

En Asia y África el proceso de urbanización está siendo muy rápido. Naciones Unidas prevé que para el año 2025, el 60% de la población del mundo vivirá en áreas urbanas.

(2) RUZÉ, F. y AMOURETTI, M.-C.: *El mundo griego antiguo*, p. 223. Editorial Akal. Madrid, 1992.

(3) BEAUJEU-GARNIER, J.: *La gran ville: enjeu du XXIe Siècle*, p. 619. Presse Universitaires de France. París, 1991.

Las desigualdades sociales serán focos de conflictos y será en las ciudades donde surgirán. Las zonas urbanizadas permiten que pequeños ejércitos o milicias se enfrenten a otros más poderosos con posibilidades de victoria. Las zonas urbanizadas constituirán los «talones de Aquiles» de los poderes constituidos. Si no nos tomamos en serio estas predicciones correremos el riesgo de pagar con sangre nuestra falta de previsión.

El medio urbano

Cada ciudad es única. La combinación de la estructura interurbana e intraurbana, la cultura, religión, lengua, etnia y tradiciones de sus habitantes, los materiales de construcción empleados, la climatología, el sistema político, etc. Todo ello configura un escenario que será muy difícil de establecer *a priori*. Los sistemas de inteligencia actuales no están preparados para obtener esta información (4) por lo que si nos vemos inmersos en una operación en este medio deberemos prepararla como si actuáramos en un medio desconocido hasta ese momento; lo que sirve para una ciudad puede no servir para otra

El problema humano

Diferentes sociedades se rigen por métodos diferentes. Algunas están gobernadas por un sistema de leyes establecido y apoyadas por un poder fáctico que exige su cumplimiento, otras se rigen por la norma de un solo hombre o una oligarquía dominante. Algunas están gobernadas por la religión o tradiciones locales, y otras por las tradiciones o costumbres del clan o tribu. Un grupo social está muy condicionado por su historia, raza, lengua, religión e incluso, por el barrio en el que vive. La pertenencia a un grupo viene determinada por tres aspectos fundamentales: una dimensión biológica, una genealógica y otra territorial (5).

Cada una de estas dimensiones incluyen diferentes aspectos. En la biográfica tendríamos el sexo, la edad y otros ciclos vitales; en la genealógica tendríamos que distinguir entre filiación matrilineal, patrilineal y bilateral, sin ignorar la existencia de una posible sociedad de castas; por último, en la territorial tendríamos diferentes identidades: familiar, local, comarcal y nacional. Todo este conglomerado de circunstancias que rodean a una persona está condicionadas por la identidad étnica y religiosa. Por tanto, las combinaciones posibles son tremendas, lo que hace que el conocimiento de un grupo social es tarea ardua para un científico, mucho más para un profano en la materia.

Todos los condicionantes anteriormente expresados se funden en el medio urbano, haciendo de cada ciudad una entidad única. Si pretendemos conocer la dinámica social de una urbe no podemos olvidar ninguna de estas dimensiones si no queremos obtener un rotundo fracaso en nuestra investigación, figura 2.

(4) BLACK, CH. N. (capitán, USMC): *An Urban Analysis Center For the 21st Century*. USMC WEB SITE/MOUT Homepage. 5 de agosto, 1999.

(5) *Las razas humanas*, volumen 7, p. 1.118. Instituciones Culturales. Instituto Gallach (Grupo Editorial Océano). Barcelona, 1984.



Figura 2. Disneyworld (Estados Unidos).

El problema militar

Sería un grave error que comparásemos el combate en el medio urbano con otro tipo de combates llamados «especiales». Si preparamos a nuestra fuerza para combatir en el desierto, es muy probable que con un mínimo de adaptación sea capaz de operar, con ciertas garantías de éxito, en cualquier teatro de estas características. Este principio no se puede aplicar al combate en zonas urbanizadas MOUT (*Military Operations in Urban Terrain*), cada ciudad es diferente, no sólo en sus características físicas sino también en la propia dinámica social. Este entramado de circunstancias hace que un método empleado con éxito en una operación pueda llevarnos al fracaso en otra; los procedimientos empleados en la antigua Yugoslavia y en Somalia no podían ser los mismos.

LIMITACIONES AL PLANEAMIENTO

Cada ciudad es única. Algunas son fuertes y autosuficientes, mientras otras son frágiles e incapaces de proporcionar la demanda diaria. Algunas ciudades, particularmente en el mundo desarrollado, proporcionan a sus ciudadanos unos servicios básicos como agua, saneamiento, energía, transporte, sanidad, etc. Las operaciones militares en algunas ciudades, tales como Hong Kong, Nueva York, Francfort, Seúl y Singapur podrían poner en peligro la economía nacional e, incluso, mundial. En cambio, acciones en otras ciudades sólo tiene trascendencia local. Por tanto, las acciones militares en el medio urbano tendrán una mayor trascendencia política, económica, sociológica y comercial que las acciones llevadas a cabo en el medio rural. Por consiguiente, el mando operacional estará, probablemente, sometido a imposiciones políticas, limitaciones y Normas de Enfrentamiento (ROE). Las decisiones políticas, tomadas lejos del teatro, podrán cambiar la misión o emplear otras fuerzas con una misión diferente, lo que puede acarrear resultados imprevistos (6).

(6) Un claro ejemplo de esta situación fue la misión de Estados Unidos en Somalia, la cual comenzó proporcionando alimento a la población hambrienta evolucionando, posteriormente, hacia una participación activa en la guerra civil. Un batallón de *rangers* fue enviado al área de Naciones Unidas con una misión pura de combate.



Figura 3. *Campesinas*
(Yemen).

El mando operacional debe sopesar muchos aspectos antes de intentar apoderarse de una ciudad. Tradicionalmente, las operaciones urbanas comienzan por rendir la ciudad, una operación complicada en sí misma. Shanghai y su área de influencia están habitadas por 125 millones de personas en una zona de unos 4.000 kilómetros cuadrados, y su policía tiene una fuerza similar, en número, a todo el Cuerpo de los *Marines* de Estados Unidos. Si el mando operacional se propone tomar una ciudad, puede cercarla físicamente, el problema siguiente consiste en como reducirla; deberá tener siempre en cuenta que estará obligado a emplear un fuerte contingente de fuerzas, gran cantidad de abastecimientos y estar dispuesto a sufrir numerosas bajas, figura 3.

Otro condicionante al planeamiento será la disposición de inteligencia. ¿Cuáles serán los requerimientos para la inteligencia básica en el medio urbano? Un nuevo término, *Cityint* ha nacido recientemente. De hecho, es de todos sabido la necesidad de un sistema eficaz que nos proporcione inteligencia básica, actual y estimativa para que el jefe pueda decidir de una manera acertada. Esta necesidad aumentará enormemente si las operaciones se van a desarrollar en el medio urbano, ya sea operaciones de combate o de no-combate. Muchos factores intervienen en la determinación de información para el desarrollo de MOUT.

La primera y principal, la cual figurará en todas las operaciones futuras, es la necesidad de las relaciones con la población civil y la nación anfitriona. Prestar poca atención a los daños colaterales pueden dificultar acciones futuras que, con certeza, serán combinadas. El modelo de desgaste pensado durante la guerra fría no es aplicable en la actualidad. Recientes estudios han demostrado que, en el futuro, las prohibiciones y limitaciones impuestas por la política y los anteriores factores mencionados restringirán de una forma importante la actuación del mando en este tipo de operaciones, sobre todo en el empleo del fuego. Un detallado conocimiento de la situación adquirido gracias a la

Mientras este batallón tenía que capturar a Aideed, un emisario del presidente Clinton (el ex presidente Carter) entraba en negociaciones con Aideed. La combinación de una complicada coalición y una estructura adicional en la cadena de mando norteamericana contribuyeron de manera decisiva al desastre.



Figura 4. *A este rebelde sandinista sólo se le reconoce por el pañuelo y la pistola (Nicaragua).*

función inteligencia será imprescindible a todos los niveles de mando. De hecho, una de las lecciones aprendidas por los rusos durante la batalla de Grozny en el año 1995 fue la de disponer de una pobre inteligencia (7).

Las recientes operaciones militares en terreno urbanizado han tenido complejos problemas de inteligencia debido a la cantidad de variables que influyen en la labor cotidiana de la fuerza así como en la consecución de los objetivos finales. La amenaza asimétrica es difusa y evasiva, difícil de identificar, comprender o prever. Incluso una amenaza convencional se impregna de unas características especiales si utiliza el medio urbano. Sabemos poco de los movimientos del enemigo, normalmente no llevan uniforme, nuestros oponentes actuarán de forma que no logramos entender. A menudo cometemos el fallo de juzgar la situación utilizando los modelos éticos de la civilización occidental, figura 4.

Nuestros sistemas de inteligencia se han dirigido a reconocer objetivos militares de importancia pero no a criminales urbanos. Tanto en la actualidad como en el futuro nuestra inteligencia deberá ser capaz de obtener información sobre estos elementos, ya que constituyen nuestro enemigo potencial. Charles Taylor en Liberia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en Colombia, Sendero Luminoso en Perú, Aideede en Mogadiscio, todos ellos son ejemplos de la amenaza a la que debemos hacer frente. ¿Qué información e inteligencia necesitaremos para que nuestro plan sea efectivo? ¿Cómo obtendremos esta inteligencia con tantas zonas posibles de conflicto?

El ambiente físico también nos afecta. Un área urbana es muy compleja, es el resultado de una aglomeración de construcciones planeadas y no planeadas. En Mogadiscio, un bloque de viviendas no es más grande que una sala de conferencias, lo que creó graves problemas a los analistas de información. La ciudad de México tiene la mayor población

(7) NOVICHKOV: *Rossiyskiye vooruzhennyye sily v Checheskom Konflikte: Analiz, itogi, vyvody (analiticheskiy obzor)*, pp. 18-19. París, Moscú: Holveg-Infoglob-Trivola, 1995.

de chabolas del mundo, la desorganización de la estructura urbana es tremenda, una compleja sucesión de vías de ferrocarril, carreteras y callejuelas se combinan en un caos urbano, lo que complica cualquier acción militar en ella. La naturaleza tridimensional del combate en áreas urbanizadas hace, todavía, más difícil la obtención de información y su análisis posterior.

Otro aspecto muy importante es la inutilidad de los sistemas cartográficos militares en este tipo de terreno. En lo que se refiere a la escala, estamos acostumbrados a trabajar en la escala 1:200.000 o 1:100.000 y, sólo en el ámbito de pequeñas unidades, utilizamos la escala 1:50.000; la experiencia nos dice que la escala necesaria es la 1:25.000 o inferior (8). La forma gráfica de representar el terreno tampoco nos sirve debido a la estructura urbana, por tanto necesitaremos otro tipo de ayudas como mapas hechos a mano por habitantes de la ciudad, fotografía aérea, planos de construcción (metropolitano), etc. Este problema no debemos olvidarlo ya que afectará también a la conducción de las operaciones.

Las mejores fuentes de inteligencia las encontraremos en la policía local, ingenieros civiles, trabajadores y en los dueños de pequeños comercios, suponiendo que sean amigos. Si no es así, la inteligencia humana enemiga tomará ventaja, lo que colocará a las fuerzas atacantes en una situación de grave riesgo.

LIMITACIONES A LA CONDUCCIÓN

Mantener la salud de las fuerzas constituye un reto en sí mismo. Los procesos endémicos y epidémicos se producirán como consecuencia del colapso de los servicios civiles, lo que podrá afectar a nuestros hombres. Las fuerzas rusas en Chechenia, durante la campaña del año 1995, padecieron cólera, hepatitis viral y enterocolitis (9). Durante los meses más fríos del invierno más del 15% de las fuerzas padecieron hepatitis. Las bajas psiquiátricas son mucho más altas en el combate urbano; la necesidad de acelerar el ritmo de rotación de unidades se transforma en una necesidad acuciante, figura 5.

El reemplazo de unidades será una constante que concierne al mando operacional. El combate urbano requiere un gran número de efectivos, y las bajas son, ineludiblemente, más altas. Las unidades deben rotar regularmente y en periodos relativamente cortos. Las divisiones tendrán que asumir la responsabilidad de integrar estos reemplazos, reservar otras unidades y organizar las rotaciones. Esto significa que una división no dispondrá de más de dos brigadas para emplearlas de forma simultánea en combate.

Las comunicaciones en el interior de una ciudad constituyen un verdadero problema. Si los sistemas de telefonía local y celular están intactos, deben ser mantenidos a toda costa, ya que serán el mejor recurso disponible; desgraciadamente, son bastante indis-

(8) THOMAS, T. L. (miembro de la Oficina de Estudios Exteriores del Ejército de Estados Unidos): artículo «The Battle of Grozny: Deadly Classroom for Urban Combat» publicado en el verano de 1999 en la publicación periódica *Parameters*, pp. 87 y 102.

(9) GRAU, L. W. (teniente coronel) y KIPP, J. W.: *Urban Combat: Comforting the Specter*. <http://www.cgsc.army.mil/milrev/English/JulAug99/grukp.htm>



Figura 5. Moscú, entierro de soldados rusos muertos en Chechenia.

cretos y vulnerables. El Sistema de Mando y Control (C2) se verá afectado por altos edificios, líneas eléctricas, líneas de ferrocarril electrificadas, tranvías y líneas de alta tensión, especialmente en las comunicaciones que utilicen la banda de frecuencia modulada. Habrá muy pocas frecuencias disponibles, la mayoría en las bandas más bajas. Ambos contendientes lucharán por dominar el espacio electromagnético. Las unidades de transmisiones tendrán que instalar más nodos de lo habitual, antenas direccionales y relés. El empleo del cable será prioritario.

Si la ciudad es capturada, deberá ser ocupada y defendida. Se centrará en los centros neurálgicos de la ciudad como puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, etc. El tipo de defensa dependerá de la naturaleza del enemigo y las características de la ciudad. El enemigo puede estar constituido por fuerzas irregulares como en Belfast, Kabul, Kandahar, Beirut y Jerusalén; fuerzas regulares como en Seúl y Huê; o una combinación de ambas, como en Saigón y Grozny, figura 6, p. 64.

Lecciones aprendidas (10)

Para el desarrollo de este apartado me voy a basar en tres ejemplos representativos: Irlanda del Norte, Líbano y Grozny. El primero de ellos constituiría una amenaza terrorista, el segundo una combinación entre terrorismo y milicias, y el tercero una combinación entre milicias y fuerzas regulares. Creo, sinceramente, que estos tres casos representan las amenazas a las que nos podemos ver sometidos. He de recordar que cada caso es único y la extrapolación de un caso a otro nos puede llevar a la derrota, cuadros 1, 2, 3 y 4, pp. 60-63.

(10) La información volcada en este apartado la he obtenido de la USMC WEB SITE. He de señalar que son opiniones personales de profesionales de diversas nacionalidades y que no son de carácter oficial. Están basadas en la experiencia personal de cada uno de ellos. La información de carácter oficial suele estar clasificada ya que desvelan debilidades de las fuerzas actuantes.

Cuadro 1. Estrategias.

Conceptos	Lecciones aprendidas	Irlanda del Norte	Libano	Grozny
C2	<p>La operación militar no resuelve el problema político.</p> <p>Dificultad del mando militar de obtener unos objetivos claros derivados del mando político.</p> <p>Cadena de mando poco clara.</p> <p>Falta de continuidad de los mandos militares.</p> <p>Inexistencia de un mando conjunto.</p> <p>Dificultad para diferenciar las actividades políticas y militares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • • •
Planeamiento	<p>Un alto coste humano, material y temporal en contra de lo previsto.</p> <p>Cuando se empiezan a obtener resultados traslada su actividad a otros teatros.</p> <p>Las bajas civiles son inversamente proporcionales al éxito de las operaciones.</p> <p>El enemigo recibe abundante ayuda exterior.</p> <p>Los objetivos del enemigo están más enfocados a la política que a obtener ventaja militar.</p> <p>No se debe pensar que el Sistema de Inteligencia enemigo es ineficaz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • •

Cuadro 2. Operacionales.

Conceptos	Lecciones aprendidas	Irlanda del Norte	Líbano	Grozny
Doctrina y adiestramiento	No es suficiente con tener una doctrina desarrollada. El adiestramiento tradicional no es válido. Mientras el combate tradicional se mueve en una dimensión horizontal, el urbano lo hace en una dimensión vertical. La naturaleza de las ciudades hace que el combate se realice más en la profundidad que en el frente. La doctrina es ineficaz. El entrenamiento intensivo aumentó extraordinariamente la efectividad. Necesidad de una coordinación extrema entre los diferentes elementos. El <i>tempo</i> de las peraciones es muy intenso.	• • • • •	• • • • •	• • • • • • • •
Organización	Necesidad de emplear gran cantidad de efectivos. La configuración tradicional de las unidades no es válida. Importancia de las fuerzas navales. Operación básicamente de Infantería.	•	• • • •	• • • •
Fuegos	El empleo masivo del fuego facilita la acción aunque aumenta los daños no deseados. El fuego fratricida ocasionó muchas bajas. Importancia de aislar el escenario mediante el fuego aéreo.		• •	• • •
Logística	Aislar el escenario bastante antes de iniciar las operaciones para evitar el rearme del enemigo. Se necesita una estructura logística <i>ad hoc</i> para este tipo de operaciones al mismo tiempo que se somete a ésta a un esfuerzo muy intenso. La disponibilidad de los medios desde tiempos de paz es fundamental.	•	•	• • •
Cooperación cívico-militar	No dar importancia a la cooperación cívico-militar costó caro. El movimiento de no-combatientes afectó a las operaciones militares. Los no-combatientes se comportan de forma imprevisible.	•	• • •	• • •
Inteligencia	Necesidad de una Inteligencia eficaz y de buena calidad a todos los niveles (especialmente en los más bajos). Enemigo de pequeña entidad.	• •	• •	• •
ROE	Dificultad en el cumplimiento de las ROE. ROE poco operativas.	•	• •	• •
Otras	Operaciones psicológicas cobran gran importancia. Operaciones especiales importantes pero pueden causar problemas políticos.	• •	• •	• •

Cuadro 3. Tácticas.

Conceptos	Lecciones aprendidas	Irlanda del Norte	Libano	Grozny
C2	Importancia de la seguridad de las telecomunicaciones. Importancia del liderazgo en las pequeñas unidades. La coordinación es esencial.	• • •	• • •	• • •
Maniobra	Necesidad de acompañar a las unidades acorazadas y mecanizadas con infantería a pie. Importancia y dificultad del combate nocturno. Necesidad de tiradores selectos. Necesidad de medios de ocultación y cegamiento. El enemigo actúa en pequeños grupos y por sorpresa. Empleo de instalaciones públicas para la defensa. Efectividad de los francotiradores enemigos. Importancia de la presencia mediante patrullas a pie. Gran diferencia con el combate convencional. El amplio uso de armas no letales puede llegar a ser contraproducente. La munición trazadora delata.	• • • • • • •	• • • • • • •	• • • • • • •
Inteligencia	La inteligencia de medios humanos es más importante que la técnica.	•		
Apoyo al fuego	Amplio uso del fuego directo de artillería. El efecto psicológico del fuego disminuye con el tiempo.		• •	•
Movilidad provisional	Amplio uso de zapadores protegidos. Preferencia de ruedas a cadenas. Necesidad de un equipo especial.	•	• • •	• • •
Apoyo logístico	Dificultad para la recuperación de vehículos averiados. Necesidad de un equipo ligero para el combatiente.	•		•

Cuadro 4. Técnicas.

Conceptos	Lecciones aprendidas	Irlanda del Norte	Libano	Grozny
Protección	<p>Necesidad de una mayor protección para los vehículos acorazados.</p> <p>Necesidad de proteger las cabinas de los camiones.</p> <p>Los helicópteros necesitan operar fuera del alcance de las armas enemigas.</p> <p>Los helicópteros no son muy útiles debido a su vulnerabilidad.</p> <p>Los chalecos de protección total son muy útiles debido a su vulnerabilidad.</p> <p>Necesidad de vehículos acorazados ligeros pero muy protegidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • • • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • • • •
Armamento	<p>Las armas ligeras contra carros son muy útiles, incluso contra helicópteros.</p> <p>Los sistemas de cañones antiáereos son muy útiles en fuego terrestre por su precisión.</p> <p>El fuego de ametralladora pesada es muy útil contra helicópteros y aviación a muy baja cota.</p> <p>Las armas no letales no fueron muy utilizadas.</p> <p>Amplio uso por el enemigo de armas caseras (incluido las químicas).</p> <p>No se usó la munición de alta precisión debido a su alto coste.</p> <p>El papel más importante lo jugó el armamento ligero.</p> <p>Amplio uso de morteros aunque su eficacia era limitada.</p> <p>En determinadas ocasiones las ametralladoras pesadas pueden ser más útiles que los fusiles de asaltos.</p> <p>Los proyectiles con submuniciones son efectivos de minas contra personas al descubierto aunque suponen un riesgo para las fuerzas propias y no combatientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • • • • • • • • • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • • • • • • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • • • • • • • • •
Material	<p>Se utilizó material y tecnología civil debido a la ineficacia de la militar.</p> <p>Modificación casera y sobre la marcha del material y equipo.</p> <p>Necesidad de equipo para actuar en condiciones de baja visibilidad.</p> <p>Necesidad de equipo y vehículos especiales.</p> <p>Amplio uso y eficacia de los vehículos pilotados por control remoto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • • 	<ul style="list-style-type: none"> • • • •
Inteligencia	Necesidad de cartografía precisa.	•	•	•
Comunicación	Dificultad para las comunicaciones tácticas.	•	•	•



Figura 6. Líder checheno,
Basayev,
con un radiotransmisor civil.

Conclusiones

Aunque estas lecciones parecen evidentes, no hemos de olvidar que la primera unidad que alcanzó el centro de la ciudad de Grozny (un batallón de la Brigada *Maikop*) perdió, en dos días, 800 de 1.000 hombres, 20 de 26 carros de combate y 102 de 120 vehículos acorazados (11). En la actual campaña, los rusos no lo han tenido nada fácil a pesar

(11) *Ibidem* 10.

de la experiencia anterior. Los israelíes tienen problemas de revueltas civiles en su propio país debido al alto coste humano de las operaciones en el Líbano. Los británicos han tenido que llegar a una solución política ya que el empleo de las Fuerzas Armadas no ha resuelto el problema.

Podemos observar como hay enseñanzas comunes (problemática con las ROE dificultad de inteligencia, logística y C2, cambios repentinos en las decisiones políticas, etc.), lo que nos induce a pensar que pueden ser extrapolables. Si somos observadores nos daremos cuenta que la única enseñanza real es que una mala evaluación de los factores de la situación nos lleva, inequívocamente, al fracaso. La flexibilidad y una gran capacidad de adaptación serán claves en el combate urbano. Cada caso es único.

A pesar de lo anteriormente expuesto, podemos obtener las siguientes conclusiones:

- El éxito militar es muy difícil de alcanzar.
- La cadena de mando ha de ser muy clara.
- Antes de iniciar la operación se ha de tener muy claro cuales son los objetivos a alcanzar.
- Se ha de tener en cuenta que son operaciones muy costosas en vidas humanas, dinero y tiempo.
- La preparación de la fuerza para la operación es fundamental.
- Necesidad de una tremenda coordinación entre todos los elementos.
- Necesidad de disponer de relevos.
- La mayor parte de efectivos serán de Infantería.
- Problema logístico importante debido al procedimiento a utilizar y al tipo de abastecimientos.
- La inteligencia ha de ser actual, precisa, eficaz y llegar hasta los niveles más bajos.
- La limitación en el empleo de la fuerza provocará un mayor número de bajas propias.
- Importancia de las operaciones cívico-militares y operaciones psicológicas.
- La estructura y procedimientos tradicionales de las unidades de combate no son válidos.
- El hombre adquiere gran importancia.
- Se necesita un armamento, material y equipo especiales.
- Hay que hacer un gran hincapié en la protección de la fuerza.

Para finalizar, se puede afirmar que:

«Ningún ejército, en la actualidad, está adiestrado, preparado y equipado para este tipo de combate y lo que es peor, hasta el más pequeño y desconocido enemigo potencial lo sabe.»

Consecuencias e implicaciones para las Fuerzas Armadas

Tecnología

No tenemos más remedio que mirar a «nuestro vecino del otro lado del Atlántico» para saber cuales son las nuevas tecnologías que utilizaremos en un futuro próximo. En lo que se refiere al combate en zonas urbanizadas, Estados Unidos está demostrando una gran



Figura 7. El equipo y armamento debe adaptarse a este tipo de combate.

preocupación. No hace más de dos años que se creó la MOUT ACTD (*Military Operation in Urban Terrain Advanced Concept Technology Demonstration*) cuyo objetivo es:

«Aumentar la efectividad operativa de soldados y *marines* que operen en zonas urbanizadas por medio de la integración de tecnologías de vanguardia, tácticas asociadas, técnicas y procedimientos» (12).

Una de las lecciones aprendidas por las fuerzas norteamericanas en Somalia fue la ineficacia de su abrumadora superioridad de fuegos, vieron que necesitaban materiales y sistemas de armas especiales para este tipo de combate, figura 7.

A continuación enumeraré una serie de requerimientos técnicos que, en mi opinión, serán necesarios para los futuros materiales.

(12) <http://mout.actd.org/overview.html>

MANDO Y CONTROL, COMUNICACIONES, COMPUTADORAS E INTELIGENCIA (C4I)

- Identificación amigo, enemigo y no-combatientes.
- Potentes medios ópticos con capacidad día-noche para todos los tipos de armas.
- Radiotransmisores con dispositivos manoslibres y que no trabajen por rayo directo.
- Producción de mapas con capacidad de actualización en tiempo real para su distribución hasta los niveles más bajos.
- Sistemas automáticos portátiles de obtención y distribución de inteligencia para su uso a todos los niveles. La escala gráfica mínima sería 1:50.000, aunque lo ideal sería 1:10.000.
- Aparatos de visión todo tiempo y situación (humo, túneles, etc.).
- Sensores de pequeño tamaño que permitan obtener información a través de muros y paredes.
- Detectores contra francotiradores.
- Designadores de objetivos, ligeros y para todo tipo de armamento.
- Necesidad de una munición para su uso por un solo hombre con capacidad para batir todo tipo de objetivos puntuales (carros, puntos fuertes, abrir huecos, etc.).

PROTECCIÓN DE LA FUERZA

- Dispositivos visuales, térmicos e infrarrojos, que marquen a las fuerzas propias de forma inequívoca y que no permitan la intrusión.
- Protección integral para personal (vista, pulmones, articulaciones, oídos, etc.).
- Una máscara mucho más ligera y de menor tamaño.
- Protecciones de oídos que permitan escuchar una intensidad media y baja del sonido.
- Escudos portátiles que cubran de cabeza a los pies.
- Pequeños dispositivos de ocultación que anulen la visibilidad en toda una calle.
- Sistemas de telemedicina.
- Frontales (linterna de cabeza) que puedan ser llevados fácilmente en un bolsillo.
- Robots dirigidos por control remoto.

MOVILIDAD

- Dispositivos que permitan al combatiente alcanzar rápidamente el tejado o un acceso elevado de una casa desde el suelo.
- Vehículos de alta movilidad.

SIMULACIÓN

Sistemas que permitan a pequeñas unidades adaptarse rápidamente situaciones no entrenadas.

CONCLUSIONES

La «grandiosa» demostración tecnológica hecha por Estados Unidos durante la segunda guerra del Golfo ha permitido que una posible amenaza futura descarte oponerse en campo abierto a la tecnología occidental. En cambio, en Somalia salió a la luz el «talón de Aquiles» de estos avances tecnológicos: el mundo occidental no dispone de la tecnología adecuada para enfrentarse a un enemigo ligero y escurridizo como el urbano. Si queremos tener ciertas garantías de éxito en este tipo de operaciones se debe hacer el



Figura 8. *Soldados norteamericanos en el ejercicio Urbnsn Warrior 99.*

mismo esfuerzo tecnológico que se realizó a finales de los años setenta para el total dominio de la «batalla aeroterrestre».

Estas capacidades tecnológicas no deben desarrollarse a espaldas de la táctica, tienen que ir de la mano para que su integración en el combate sea eficaz. No constituyen grandes proyectos, incluso no suponen grandes inversiones como los medios aéreos, navales o acorazados, por lo que en muchos países se postergan sin un motivo aparente, quizás el principal de ellos sea la ignorancia, figura 8.

Sólo los países que han sufrido en sus carnes este tipo de operaciones se están preocupando de desarrollar el equipamiento necesario (Estados Unidos, Reino Unido e Israel; los rusos se han dado cuenta que no pueden perder este tren). La tecnología a aplicar está básicamente desarrollada, tan sólo hace falta aplicarla al ámbito militar; no olvidemos que una de las lecciones aprendidas en la mayoría de estos conflictos es la de tener que utilizar material y equipamiento civil así como la transformación casera del militar.

La tecnología no es útil si no estamos acostumbrados a utilizarla y a integrarla en nuestros procedimientos, por tanto la típica decisión de «ya lo compraremos cuando haga falta» nos puede llevar al mismo fracaso que tuvieron los británicos cuando no concedieron importancia al advenimiento de los medios acorazados a finales de los años treinta.

Instrucción y adiestramiento

Si existe un elemento común a todas las operaciones, especialmente a las que desarrollan en zonas urbanizadas, es la necesidad de que las fuerzas estén preparadas y adiestradas para combatir. El combate en este medio es especial por sí mismo por lo que necesita un adiestramiento de similares características. Cuando hablo de adiestramiento no me refiero tan sólo al de unidades, sino también al de los estados mayores, tal como reconoce un oficial ruso durante la campaña de Chechenia en el año 1995:

«No habíamos llevado a cabo ningún tipo de ensayo para la toma de un área urbanizada desde hace más de 25 años. Estos hechos combinados con el mal tiempo, la precipitada decisión política de entrar en la ciudad y la falta de entrenamiento, nos ofrecieron pocas posibilidades de alcanzar un éxito rápido» (13).

En este tipo de medio la superioridad tecnológica y de material no juega un papel tan importante como en campo abierto, el peso del combate recae en el hombre. La forma de emplear las armas, las unidades, los materiales, los sistemas de inteligencia, las tácticas, etc., es completamente diferente a cualquier otro tipo de combate e, incluso, difieren de una ciudad a otra.

Es necesario que el soldado se acostumbre a actuar de una forma aislada sin perder el contacto con sus compañeros, que sea capaz de soportar el estrés al que se verá sometido, proporcionar los primeros auxilios a un compañero, adaptarse a situaciones nuevas, evaluar la amenaza de una forma eficaz, tratar a la población civil con deferencia, etc. Son muchos aspectos que si no están ensayados y automatizados se pone en peligro la supervivencia del soldado. Por otra parte, las unidades deben acostumbrarse a romper su orgánica tradicional, a utilizar procedimientos especiales y armamento poco común. Los estados mayores deben tener amplia experiencia en evaluar situaciones de este tipo y, sobre todo, hacer gala de una gran flexibilidad y minuciosa preparación de las operaciones.

Todo esto nos lleva a pensar que necesitamos un entrenamiento integral de todo el Ejército. Para que este entrenamiento sea eficaz se necesitan instalaciones apropiadas, inversión en investigación, gran cantidad de potentes simuladores, personal profesionalmente preparado para soportar este combate y, lo más importante, experiencia; ésta se conseguirá mandando observadores allá donde se produzcan conflictos, participando con unidades nacionales aunque sean, tan sólo, testimoniales. Si tuviera que resumir en una palabra todo lo anterior, utilizaría «concienciación».

Las declaraciones del general Charles C. Krulak, jefe del Cuerpo de los *Marines* de Estados Unidos, describen perfectamente cuales deben ser nuestras preocupaciones futuras:

«En un determinado momento, nuestros soldados estarán dando de comer y vistiéndolo a refugiados, proporcionándoles asistencia humanitaria. Inmediatamente después, estarán luchando contra dos tribus diferentes, llevando a cabo operaciones de mantenimiento de la paz. Finalmente, lucharán en una mortal batalla de media intensidad. Todo en un mismo día, todo dentro de tres manzanas de una ciudad. Esto será lo que llamaremos la guerra de las tres manzanas.»

Organización

Una de las lecciones aprendidas que es común a la mayoría de los conflictos en zonas urbanizadas es que la estructura tradicional de las unidades y organizaciones operativas se revelan ineficaces en el combate urbano. ¿Cuál es la correcta? No hay una respuesta a esta pregunta. Lo que sí tenemos son experiencias, lo que no significa que se puedan extrapolar a otros teatros; tampoco debemos ignorarlas.

(13) KUDASHOV, V. y MALASHENKO, Y.: «Communications in a City». *Armeyskiy Sbornik*, número 1, p. 30. Enero de 1996.

Figura 9. *Soldados estadounidenses durante los fuertes combates posteriores al día D, Segunda Guerra Mundial.*



Durante la Segunda Guerra Mundial, el general Pugh, estadounidense, mandaba un batallón después del desembarco de Normandía. Le fue encomendada la misión de limpiar de enemigo muchos de los pueblos situados entre el noreste francés y Alemania. El batallón de Pugh tuvo, inicialmente, un alto número de bajas; decidió cambiar su táctica, disolvió sus unidades de asalto formando pequeños equipos de tres a cinco hombres, estos equipos actuaban simultáneamente asaltando el mayor número de edificios posibles. El resultado fue un rotundo éxito.

No se pueden dar normas, de lo que podemos estar seguros es que las estructuras pensadas para actuar en campo abierto no nos servirán. Para el nuevo diseño deberemos tener en cuenta todos los aspectos referidos con anterioridad, de tal forma que estemos acostumbrados a romper nuestra orgánica, a modificar los sistemas de asignación de unidades y a la descentralización, figura 9.

La mayor parte de los cambios se producirán en las pequeñas unidades lo que afectará al mando y control de una manera importante. A más alto nivel lo único claro es que todas las acciones que se realicen, independientemente del tipo que sean, deberán estar perfectamente coordinadas y la cadena de mando deberá ser clara e inequívoca, lo que nos lleva a pensar en un mando conjunto de la operación.

Táctica

La táctica a emplear dependerá, en gran medida, del enemigo al que tengamos que enfrentarnos: terroristas, milicias, fuerzas regulares o una combinación de las anteriores. Aquí tampoco se puede dar una receta, lo que en un sitio sirvió para vencer, en otro llevó al fracaso; una cosa si está clara, por muy fácil que parezca será un «infierno».

La mejor táctica sería la de la destrucción total de la ciudad mediante el fuego y esperar a que el enemigo muera por inanición, aunque desde un punto de vista humano sea inaceptable. Actualmente en Grozny, los rusos, a pesar de haber empleado la fuerza indiscriminadamente, han sufrido un terrible número de bajas, quedando la ciudad inservible para muchos años. En Somalia, los norteamericanos tomaron la decisión de marcharse. En Beirut, el éxito de la operación se convirtió en un fracaso político. En Stalingrado, el Ejército alemán se desangró.

Debido a lo anteriormente expuesto, no me atrevo a dar una receta, por lo que me limitaré a enumerar diferentes tácticas posibles:

- División de la ciudad en sectores y proceder a la limpieza casa por casa. Este procedimiento necesita gran cantidad de personal, tiempo y apoyo logístico.
- Penetrar por ejes convergentes hacia un objetivo vital para posteriormente defenderlo. Para ello es necesario que el enemigo presente puntos vitales. Se corre el riesgo de quedar aislado (Grozny año 1995).
- Penetrar por un solo eje que cambia de dirección continuamente para confundir al enemigo. Presenta gran dificultad de coordinación en las acciones de fuego y en la actuación de unidades colaterales.
- Dividir las fuerzas en pequeñas patrullas, asignándoles un área. En caso de emergencia acudirán unas en ayuda de otras. Este procedimiento sólo es válido para conflictos de baja intensidad.
- El cerco clásico. El problema mayor surge con la población civil que será utilizada por el defensor como moneda de cambio.
- Destrucción de la ciudad mediante el fuego y penetración posterior. Este procedimiento fue el empleado en la Segunda Guerra Mundial y el que, al final, emplearon los rusos en Grozny en el año 1995. Hay que tener en cuenta que destruir una ciudad puede implicar otras consideraciones.

Estrategia

La mejor estrategia es evitar el combate en este medio, la ventaja siempre la llevará el defensor; por desgracia ésta no será siempre posible. De todas formas, la decisión de llevar a cabo una operación en terreno urbanizado se tomará a nivel político debido a la gran trascendencia que pueden tener este tipo de acciones. La principal labor, en el ámbito militar, será la de concienciar al mando político de la nación de la dificultad de este tipo de operaciones dado que la tendencia será pensar que son fáciles de ejecutar (14).

Normalmente cometemos el error de relacionar MOUT con el ataque a una ciudad. El adjetivo «urbano» es aplicable a un amplio espectro de operaciones desarrolladas en un tipo de «terreno» determinado, en esta variedad es donde nos debemos centrar para analizar la estrategia a seguir. Podemos dividir estas operaciones en tres categorías:

(14) PRESS, D. G.: *Urban Warfare: Options, Problems and the Future* (conferencia dada el 20 de mayo de 1988 en el club de oficiales de la base aérea de Hanscom, Bedford, Massachusetts).

- 1. Operaciones de carácter político.
- 2. Operaciones de carácter militar con objetivo limitado.
- 3. Combate urbano sostenido.

Esta clasificación nos permite analizar la naturaleza de las diferentes misiones a cumplir en este tipo de terreno. De este análisis obtendremos los datos necesarios para realizar un asesoramiento eficaz. Si queremos que nuestras Fuerzas Armadas estén preparadas para actuar en este medio, no podemos basarnos en la posibilidad de realizar una operación en la cual la misión sea conquistar una ciudad, mucho menos si es de grandes dimensiones. La respuesta sería siempre: «esa posibilidad es remota y siempre habría otras alternativas».

La evidencia deja claro que la mayoría de las operaciones en las que nos podemos ver envueltos serían las de carácter político y las militares con objetivo limitado. Creo que éstas, y no otras, son las que demandaría y estaría dispuesta a soportar nuestra sociedad.

Las operaciones de carácter político tienen como misión prevenir, las operaciones de mantenimiento de la paz son un claro ejemplo. Normalmente, suelen darse en lugares aislados y con una oposición descoordinada, ésta normalmente, estará compuesta por fuerzas irregulares las cuales son menos letales que las fuerzas militares organizadas.

El éxito en estas operaciones depende de una presencia inmediata, concentrando las fuerzas rápidamente para aislar los focos de conflicto del resto de la población. Estas misiones están diseñadas para proteger cierto tipo de valores o intereses estratégicos concretos.

El segundo tipo, las operaciones de carácter militar con objetivo limitado, incluye un amplio abanico de posibilidades. El objetivo puede ser la evacuación de una embajada, el rescate de personal nacional, la captura de ciertos líderes, la toma de puertos y aeropuertos o ejercer el control sobre armas de destrucción masiva.

Estas operaciones tienen características comunes a todas ellas: necesidad de una rápida inserción de las fuerzas en territorio controlado por el enemigo o afectado por el conflicto, la dificultad de localizar el objetivo (líderes enemigos, armas de destrucción masiva, etc.) y, por último, la extracción de la fuerza. El éxito dependerá de la sorpresa y de una inteligencia eficaz. Todas estas misiones son arriesgadas. A causa de este peligro, la ejecución de alguna de ellas como parte de alguna intervención humanitaria supone una apuesta de carácter estratégico. La importancia del objetivo determinará si asumimos el riesgo.

El tercer tipo, el combate urbano sostenido, tendrá como objetivo la toma de una ciudad y el control posterior de la misma o la destrucción de una fuerza que se refugie en este medio. Actualmente, tenemos un claro ejemplo: la batalla de Grozny. El coste humano en estas operaciones es muy grande por lo que la decisión de llevarlo a cabo no se tomará con facilidad, a no ser que la seguridad nacional se vea comprometida de forma importante.

Si analizamos los cuadros 5 y 6 se puede observar que el éxito depende de la «sorpresa, de una inteligencia útil y eficaz, y de una protección adecuada de la fuerza». La traducción de estos términos nos indica que la rapidez de actuación, la minuciosa preparación del plan, el adiestramiento adecuado y el empleo de una tecnología eficaz serán esenciales para cumplir la misión de la forma más eficiente.

Está claro que este amplio abanico de misiones no podrá llevarse a cabo por el mismo tipo de fuerzas ya que la distancia a la zona de operaciones, el tipo de amenaza, los intereses políticos propios, etc., configurarán un escenario muy diferente en cada caso. Desde unidades de operaciones especiales a la infantería más tradicional tendrán cabida en estas operaciones. No sólo será un factor diferenciador el tipo de unidades a emplear, también la táctica y la organización serán específicas para cada caso; no será lo mismo la destrucción de una fábrica de productos químicos, la evacuación de una embajada o la captura de un aeropuerto.

La misión configurará unos procedimientos a emplear en cada caso, una especialización determinada del soldado, unos medios específicos y una organización *ad hoc* de la fuerza. Esto no implica que no haya un sustrato común sino que la flexibilidad y la disponibilidad serán factores a tener muy en cuenta.

Será una decisión política el empleo de medios militares. Hemos de tener en cuenta que para estas operaciones los medios civiles cobran gran importancia ya que en muchas de ellas la nación que las propicia intentará reducir al mínimo la violencia a emplear así como evitar una publicidad negativa, algo, que en muchos casos, es consustancial al empleo de la fuerza militar. La policía, la diplomacia, organizaciones no gubernamenta-

Cuadro 5. Operaciones de combate urbano.

Tipos	Objetivos	Importancia estratégica	Riesgo militar	Ejemplos recientes
Operaciones de carácter político	Detener la violencia	Bajo	Bajo	Haití, Bosnia (Estados Unidos) y Somalia (inicialmente)
Operaciones de carácter militar con objetivo limitado				
Evacuación de embajadas	Insertar, ejecutar y extraer	Medio	Medio (-)	Liberia, Albania y Sierra Leona
Captura de puertos y aeropuertos		Medio (+)	Medio	Panamá
Contra WMD (<i>Weapons of Mass Destruction</i>)		Medio (+)	Alto	
Captura de líderes enemigos		¿?	Alto, medio o bajo	Panamá, Bosnia y Somalia
Combate urbano sostenido	Derrotar al enemigo	¿?	Muy alto	Grozny

Cuadro 6. Alternativas y riesgos de las diferentes operaciones en zonas urbanas.

Tipos	Riesgo militar	Éxito depende de...	Grado de dificultad	Alternativas	¿Tiene sentido?
Operaciones de carácter político	Bajo	Protección de la fuerza	Relativamente fácil	Ayuda humanitaria no-militar	No, se puede cumplir mejor con un esfuerzo no militar
Operaciones de carácter militar con objetivo limitado					
Evacuación de embajadas	Medio (-)	Sorpresa, defensas ligeras	Relativamente fácil	Ninguna	Sí
Captura de puertos y aeropuertos	Media	Sorpresa, defensas ligeras	Si las defensas son ligeras, de fácil a medio	Usar otras instalaciones	Algunas veces
Contra WMD (<i>Weapons of Mass Destruction</i>)	Alto	Sorpresa, buena inteligencia y defensas ligeras	Alto	Restringir la transferencia de tecnología y repuestos	No; la misión es arriesgada, otras alternativas serán mejores
Captura de líderes enemigos	De alto a bajo	¿?	Inteligencia es difícil De alto a bajo	¿?	¿?
Combate urbano sostenido	Muy alto	Tolerancia de la opinión pública las bajas propias	Muy alto	Abrir el cerco	No; la misión es muy costosa, otras alternativas serán suficientemente buenas

les, el asesoramiento, el apoyo económico, entre otros, son medios disponibles que tienen cabida en este tipo de operaciones. Ningún tipo de medio es excluyente, pudiendo superponerse varios de ellos que será lo más normal.

Conclusiones

El propósito de este trabajo es incidir en la importancia de estar preparados para este tipo de operaciones dado el riesgo que corre la fuerza que las ejecuta y en la alta probabilidad de su ejecución futura. Para la elaboración de estas conclusiones me basaré en los siguientes aspectos fundamentales:

- Las características especiales del medio.
- El amplio espectro de la amenaza.

- Posibilidades futuras de este tipo de operaciones.
- Implicaciones para nuestras Fuerzas Armadas.

El medio urbano

A pesar de parecer reiterativo, tengo la necesidad de repetir la afirmación de que «cada ciudad es única». Este difícil medio se caracteriza por el tipo de estructura urbana y por las cualidades de la población que viva en ella. Estos dos factores tienen combinaciones infinitas que nunca podremos tener previstas de antemano, por lo tanto la primera conclusión que se deduce es la necesidad de una inteligencia eficaz.

Los avances tecnológicos en armamento se han enfocado hacia el combate contra la coraza, o sea, el combate de grandes masas de carros en terreno abierto. Este escenario ha sido un producto de la amenaza que suponía el antiguo Pacto de Varsovia. En zonas urbanizadas estos sistemas de armas, comunicaciones, C2, entre otros, no son válidos. En este caso la tecnología no supone ventaja alguna, por lo que cualquier tipo de fuerza se nos podrá enfrentar en igualdad de condiciones. La necesidad de una nueva tecnología aplicable a este medio es urgente.

La amenaza

La amenaza será de muy diversos tipos: terroristas, fuerzas irregulares, fuerzas militares organizadas o, incluso, masas humanas desarmadas pero violentas. La asimetría de la amenaza será lo más común. Esto nos hará vulnerables debido a que utilizarán formas de combatir que nos impida la completa aplicación de nuestra capacidad de combate. Los procedimientos actualmente utilizados por nuestras Fuerzas Armadas son ineficaces contra esta amenaza así como la estructura organizativa de nuestras unidades, por lo que será necesario el desarrollo de nuevos procedimientos y estructuras flexibles de la fuerza, sobre todo en el ámbito de las pequeñas unidades.

La identificación de la amenaza será un importante problema a resolver. El enemigo aprovechará este medio para mezclarse con la población civil, situar sus puntos sensibles en las cercanías de zonas no atacables por motivos humanitarios o políticos e incluso utilizar a estos últimos como rehenes. La necesidad de una inteligencia eficaz vuelve a ser clave.

Un problema grave es cuando la amenaza no sea fácilmente localizable. El terrorismo, los desórdenes públicos y las revueltas populares se darán con mucha facilidad, no sólo en operaciones estrictamente urbanas sino en conjunción con otras operaciones. La lucha contra esta amenaza es, realmente, muy difícil; requerirá una mente fría que sea capaz de mirar a muy largo plazo. Las equivocaciones son muy difíciles de reparar, el odio o el apoyo de la población será lo que entre en juego. La solución a este problema no podrá ser exclusivamente militar.

Será necesario la conjunción de todos los esfuerzos posibles, en los que la «coordinación» será la pieza clave. Nuestros políticos deberán expresar de una forma muy clara los objetivos a alcanzar. El «paso de la estrategia política a la de defensa» será de gran importancia.

El futuro

Hay dos factores a considerar: la pertenencia de España a determinadas organizaciones internacionales y el panorama estratégico derivado de la caída del muro. Con respecto al primero podemos asegurar que España se verá obligada a intervenir allende sus fronteras. El segundo factor ha provocado que los conflictos amortiguados durante la guerra fría salgan a la luz (tal como está sucediendo en la actualidad).

Del análisis de los dos factores anteriores y de la línea seguida por España en sus relaciones internacionales deduzco que los conflictos en los que se podrán ver envueltas nuestras Fuerzas Armadas serán los de «carácter político y los militares con objetivo limitado». Será muy excepcional que nos veamos envueltos en un combate urbano sostenido; el ejemplo de los combates actuales de Rusia en Chechenia avala dicha información: ¿estaría nuestra sociedad dispuesta a soportar tan alto número de bajas? No, tan sólo por defender nuestro territorio o el de nuestros más cercanos aliados, podría soportarse.

El fenómeno de la *globalización* está provocando una mayor diferencia entre los países ricos y pobres. En los primeros, el respeto por los derechos humanos constituye una condición indispensable en cualquier situación, en cambio, en los más pobres la vida de las personas cada vez tiene menos valor, un caso claro lo tenemos en el millón de muertos a machetazos en la zona de los Grandes Lagos o en los miles de muertos tendidos por las calles de Freetown.

La diferente percepción con respecto a la vida humana en dos bandos enfrentados puede ser un factor de debilidad que puede llevar a la derrota. Las fuerzas norteamericanas en Somalia sufrieron esta situación en sus propias carnes. El éxito no residirá en una abrumadora superioridad militar. En la mayoría de los casos, esta superioridad no podrá aplicarse en toda su intensidad. Por este motivo:

«Una evaluación acertada de la situación, una eficaz aplicación de los medios, unas claras directrices políticas y unos inequívocos objetivos para la operación serán claves.»

Implicaciones para nuestras Fuerzas Armadas

Hace cuatro años dirigí un trabajo de investigación sobre los conocimientos que poseían los integrantes de distintas compañías de nuestro Ejército sobre el uso de explosivos en el medio urbano; los resultados fueron catastróficos. En los últimos ocho años se está intentando que finalicen los trabajos de construcción de un polígono de combate en población en el campo de maniobras y tiro de la Academia de Infantería; continúa en construcción. En el año 1997 se hizo un intento de unificar las técnicas a utilizar en este medio; no tuvo trascendencia.

Si somos sinceros tenemos que reconocer que «no tenemos la tecnología adecuada» ni invertimos para conseguirla. Las unidades que están preparadas para este tipo de combate lo están por iniciativa propia, «los programas no lo contemplan». La «estructura orgánica de éstas no permiten adaptarse a este medio» ni existen intentos de estudiarlo. En resumen, lo seguimos considerando un asunto de los «guerrilleros».

Esta falta de previsión puede ocasionarnos graves problemas en el futuro. Necesitamos concienciación sobre este asunto, «no podemos esperar a que se presente el problema para solucionarlo.»

Propuesta

En primer lugar, necesitamos un «cuerpo doctrinal» que abarque desde el más alto nivel hasta la más básica de las unidades. Debe ser coherente y realista. Basarse en la experiencia de otros ejércitos y ponerla en práctica a la más mínima oportunidad. Tiene que ser capaz de adaptarse a cualquier teatro.

En segundo lugar, tenemos que desarrollar un «sistema de inteligencia» que sepa adaptarse a estas situaciones. El papel principal lo jugarán los medios de obtención, que deberán ser específicos para el medio urbano, así como su distribución que deberá ser en tiempo real y llegar hasta los niveles más bajos.

En tercer lugar, «nuestras unidades deberán acostumbrarse a romper su estructura tradicional» mediante un intenso adiestramiento. La puesta en práctica de diferentes estructuras operativas en las pequeñas unidades será fundamental así como el colaborar con fuerzas no militares. La especialización de determinadas unidades en este tipo de combate es muy aconsejable sin caer en la tentación de convertir a éstas en unidades especiales y sin olvidar la instrucción básica del resto. Su empleo en acciones reales es inevitable y deseable si queremos tenerlas a punto por lo que deberá aprovecharse cualquier oportunidad para emplearlas, aunque sea un mínimo número de efectivos. La construcción de las instalaciones adecuadas y el empleo masivo de simuladores se hace inevitable.

En cuarto lugar, la «aplicación de nuevas tecnologías» para estas operaciones es indispensable para alcanzar el éxito en el cumplimiento de la misión. La creación de un comité especial para combate en zonas urbanizadas dotado con suficientes recursos económicos, permitirá que esta necesidad se materialice. La industria nacional está muy capacitada para este tipo de tecnología ya que no es necesaria la intervención de grandes estructuras empresariales e industriales; los productos necesarios no suelen constituir grandes proyectos.

En quinto y último lugar, «la mentalización del nivel político y de las más altas jerarquías militares en la alta probabilidad futura de estas operaciones» será indispensable para poder afrontar la misión con ciertas garantías de éxito. Ha pasado el tiempo de pensar que estas operaciones son para los «guerrilleros» que con un *cóctel molotov* tienen suficiente. Es necesario que se mire al futuro con preocupación pero sin miedo desde un punto de vista real. En un futuro próximo pocos carros de combate tendremos frente a nuestros soldados, en cambio, un paisano con un fusil será una imagen muy corriente.

La extracción de los rangers y los soldados de la Delta Force fue demorada debido al derribo de los dos helicópteros Blackhawk que iban a recogerles. Las fuerzas americanas se movieron para asegurar el punto de impacto de las aeronaves por lo que no pudieron ser localizados por la fuerza de extracción. Más tarde, cuando fueron enviados vehículos para recogerlos, estos fueron recibidos por fuego de ametralladora y RPG,s. La mayoría de las 18 bajas de esta incursión, se produjeron durante las 15 horas que esperaron las tropas para ser extraídas.

Quinto intento de capturar a Aideed, Somalia (15).

(15) BOWDEN, M.: *Black Hawk: A Story of Modern War*. Grove Atlantic Press. Nueva York. Forthcoming. Marzo, 1999.

Bibliografía

Libros

- AGUILERA ARILLA, M.^a J.; BORDERÍAS URIBEONDO, M.^a P.; GONZÁLEZ YANCI, M.^a P. y SANTOS PRECIADO, J. M.: *Geografía General II (Geografía Humana)*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 1991.
- BEAUJEU-GARNIER, J.: *La gran ville: ejeu du XXIe Siecle*. Presse Universitaires de France. París, 1991.
- BOWDEN, M.: *Black Hawk: A Story of Modern War*. Grove Atlantic Press. Nueva York. Forthcoming. Marzo, 1999.
- BRZEZINSKI, Z.: *El gran tablero mundial*. Editorial Paidós. Barcelona, 1998.
- FULLER, J. F. C.: *Batallas decisivas del mundo occidental*. Ediciones Ejército. Madrid, 1979.
• *La dirección de la guerra*. Ediciones Ejército. Madrid, 1984.
- GRAU, L. W.: *Russian Urban Tactics: Lessons from the Battle of Grozny*. Strategic Forum. Julio, 1995.
- KISSINGER, H.: *Diplomacia*. Editorial B, S. A. Barcelona, 1998.
- LE MONDE (ed.): *Bilan du Monde*, edición 1999.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE: *Geopolítica del caos*. Editorial Debate. Barcelona, 1999.
- LIDELL HART, B. H.: *El otro lado de la colina*. Ediciones Ejército. Madrid, 1983.
- NOVICHKOV: *Rossiyskiye vooruzhennyye sily v Checheskom Konfliktke: Analiz, itogi, vyvody (analiticheskiy obzor)*. París, Moscú: Holveg-Infoglob-Trivola, 1995.
- PINTO CEBRIÁN, F.: *Los conflictos bélicos y el fenómeno urbano*. Colección Adalid. Servicios de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército. Madrid, 1988.
- RUZÉ, F. y AMOURETTI, M.-C.: *El mundo griego antiguo*. Editorial Akal. Madrid, 1992.
- SCALES jr., ROBERT H.: *The Indirect Approach: How US Military Forces Can Avoid the Pitfalls of Future Urban Warfare*. Armed Forces Journal International. 1998.
- TAIBO, C.: *Miseria de las grandes potencias*. Editorial Libertarias. Madrid, 1999.
- VINUESA, A.: *La inteligencia estratégica*. Ruptura Gráfica, S. L. Madrid, 1995.

Atlas, enciclopedias y publicaciones periódicas

- GRAU, L. W. y JORGENSEN, W. A.: *Viral Hepatitis and the Russian War in Chechnya*. US Army Medical Department Journal (mayo-junio, 1997).
- El estado del Mundo*. Editorial Akal. 1999-2000.
- Encarta: *Atlas Mundial Microsoft 1999*.
- Encarta: *Enciclopedia Microsoft 1999*.
- KUDASHOV, V. y MALASHENKO, Y.: «Communications in a City». *Armeyskiy Sbornik* número 1, p. 30. Enero de 1996.
- Las razas humanas*, volumen 3. Editorial Océano. Barcelona, 1989.
- MILTON jr., T. R.: *Urban Operations: Future War*. Military Review (febrero, 1994).
- THOMAS, T. L. (miembro de la Oficina de Estudios Exteriores del Ejército de Estados Unidos): artículo «The Battle of Grozny: Deadly Classroom for Urban Combat» publicado en el verano de 1999 en la publicación periódica *Parameters*, p. 87 y 102.

Direcciones de internet

- GRAU, L. W. (teniente coronel) y KIPP, J. W.: *Urban Combat: Comfonting the Specter*.
<http://www.cgsc.army.mil/milrev/English/JulAug99/grukp.htm>
<http://mout.actd.org/overview.html>

MORRISON T. J. y HOFFMAN, B.: *The Urbanization of Insurgency: The Potencial Challenge to US Army Operations*. <http://www.rand.org>

MOUT ACTD. <http://yorktown.dc.isx.com>

MOUT homepage.

Web de USMC (Links):

- «Soft Log» and Concrete Canyons: *Russian Urban Combat Logistics in Grozny*. Lester Grau and Tim Thomas of the Foreign Military Studies Office (FMSO)
- *Night Stalkers and Mean Streets: Afghan Urban Guerrillas*. Ali Jalali and Lester Grau of FMSO
- *The Thin Red Subway Line, Future Urban Warfare*. Bill Donahue, Metrópolis.
- *Urban Warfare: Options, Problems and the Future*. MIT Security Studies Program Conference Summary.
- *Urban Combat Operations*. The Center of Lessons Learned (CALL) Newsletter 99-16.
- *The Network Soldier: Downtown, the New Battlefield*. Defence Research Establishment, Sweden.
- *MHP Somalia Site: TF Ranger Vignettes*.

POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

VIII

2^{as} PRUEBAS

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-CHINA HASTA EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Alberto Asarta Cuevas
Coronel de Infantería, DEM

Este trabajo pretende analizar el tortuoso camino seguido por las relaciones entre Estados Unidos y China desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y que culminaron el día 1 de abril del año 2001 cuando un avión espía EP-3E estadounidense sobrevolando en misión de reconocimiento el Mar del Sur de la China, cerca del límite jurisdiccional de este último país, choca en vuelo contra un avión caza chino cayendo éste al mar, desapareciendo el piloto chino, y obligando al avión de Estados Unidos a realizar un aterrizaje forzoso en la isla de Hainan en la República Popular China, quedando la tripulación retenida y el avión en poder de China.

Siendo contradictorias las versiones sobre el incidente y tras las acusaciones y demandas de ambas partes, la situación desencadenó el primer conflicto de gravedad entre Estados Unidos y China desde la llegada de Bush a la Casa Blanca.

El acontecimiento que produjo esta crisis, fue el último de una serie de ellos, los cuales, han jalonado las relaciones entre ambos países desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que son necesarios conocer para comprender los intereses y motivaciones que han inspirado a ambos países en su mutua relación.

Una vez expuestos dichos antecedentes, analizaremos la crisis en relación con los hechos conocidos, sin olvidar, como dijo Ortega y Gasset, que:

«Lo que se ve no es realmente lo que pasa.»

Y teniendo en cuenta algunos conceptos que se manejan habitualmente en relaciones internacionales tales como:

- Teorías realistas.
- Poder como prudencia.
- Actores no estatales.
- Conceptos de política exterior.
- Nuevos conceptos de seguridad.
- Poder intangible.

Finalmente se extraerán una serie de conclusiones, tanto de la crisis por el choque de aviones como de las relaciones entre ambos países desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Acontecimientos

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos disponía de una superioridad absoluta con capacidad para modular un mundo unipolar; para que esto no ocurriera, la Conferencia de Yalta sentó las bases para una bipolaridad. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en desacuerdo, deja de cumplir los compromisos contraídos e inicia una expansión ideológica y política hacia otros territorios.

Estados Unidos realiza una política anticomunista y en la guerra civil China se ponen del lado de Chiang Kai-chek. Con el nacimiento de la nueva República Popular China, comunista, Estados Unidos iniciaron una política de contención y de hostilidad hacia aquélla de tal forma que China se alía con Corea del Norte para luchar contra las fuerzas de la Organización de Naciones Unidas (ONU), lideradas por Estados Unidos, en el campo de batalla coreano (1950-1953).

Es el presidente Nixon quien en el año 1968 comienza a pensar en restablecer gradualmente las relaciones con China con la finalidad fundamental de hacer frente a la expansión de la URSS.

En julio de 1971, el secretario de Estado, Henry Kissinger inicia lo que se llamó la diplomacia del «ping-pong» mediante el intercambio de equipos de diplomáticos de ambos países que finalizó con la visita del presidente Nixon en febrero de 1972, en la cual firmó el comunicado de Shanghai por el que reconocía «una sola China y Taiwan es parte de ella», lo que abrió las puertas a un periodo de relaciones que culminó en enero de 1979 con la firma por parte de los dos países del comunicado sobre el «Establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Estados Unidos»; en esta ocasión, el presidente Carter declaró que:

«Taiwan no representa al pueblo chino, Pekín sí.»

No obstante lo anterior, el Congreso norteamericano viola el espíritu del comunicado anterior, aprobando en abril del mismo año el «Acta de relaciones con Taiwan», lo que ha servido para que desde entonces Estados Unidos haya vendido grandes cantidades de armas a Taiwan, provocando el malestar de China por considerarlo una interferencia en sus asuntos internos; de esta forma aparece la primera contradicción de las relaciones entre ambos países comenzando a no ser tan cordiales como se esperaban.

En el año 1982, China protesta enérgicamente por la decisión de Estados Unidos de vender aviones a Taiwan lo que provoca la respuesta americana en el sentido de que «reducirán gradualmente la venta de armas a Taiwan».

Hasta finales de los años ochenta, las relaciones entre ambos países se mantienen en un estado de «frío y calor», hasta que, en febrero de 1989 el presidente Bush, en su visita a China se entrevista con intelectuales chinos disidentes, lo que es considerado como una falta de tacto político y es el origen para que en junio de 1989 se produzcan las manifestaciones prodemocráticas en la plaza de Tiananmen y la violenta represión de las mismas por parte del Ejército chino. Estos hechos no sólo hacen que se enfríen las relaciones, sino que Estados Unidos y otros países occidentales acusen a China de «violación de los derechos humanos» y le impongan sanciones. No obstante lo anterior, China permite que algunos intelectuales disidentes abandonen el país y se exilien en Estados Unidos.

No hay que olvidar que, en esta época, la situación internacional experimentó los cambios más radicales y profundos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial con las transformaciones en la Europa Oriental y la disgregación de la URSS.

Rotas las relaciones y con el sentimiento anticomunista más reforzado que nunca, en septiembre de 1992, bajo mandato del presidente Bush, Estados Unidos vende a Taiwan 150 cazas F-16, lo que produce la segunda contradicción según lo acordado en el año 1982.

En el año 1993, y bajo mandato del presidente Clinton se intentan restablecer las buenas relaciones con China, declarándola con estatus de «nación favorecida económicamente», estableciendo para ello una política constructiva con este país, con la sola condición de que primeramente debería de mejorar los derechos humanos. Estos intentos conducen en noviembre de 1993 a la reunión de los presidentes de ambos países (Clinton y Jiang Zemin) en Seattle con ocasión de la reunión del Foro de Cooperación Económica para Asia y Pacífico y culminan en mayo del año 1994 con la eliminación de las condiciones para mantener el estatus económico citado.

Un año más tarde (mayo 1995), Estados Unidos concede visado al presidente de Taiwan, Lee Teng Huy, para realizar una visita privada a la Universidad de Cornell en Nueva York; este hecho, que se produce por primera vez en los últimos 15 años, (desde el establecimiento de las relaciones en 1979), es considerado por China como un reconocimiento a Taiwan como Estado *de facto* y provoca la crisis más importante entre ambos países durante este periodo, lo que hace que el país asiático retire a su embajador en Estados Unidos.

La dura reacción china hizo que el Gobierno de Estados Unidos comenzase a comprender la gravedad, sensibilidad e importancia del tema de Taiwan. En octubre de ese mismo año, con ocasión del quincuagésimo aniversario de la fundación de Naciones Unidas, el presidente chino se reúne de forma oficial con Clinton en Nueva York y le presenta las bases políticas para las relaciones entre ambos países, poniendo su énfasis en la necesidad de «incrementar la confianza, reducir los problemas, desarrollar la colaboración y evitar la confrontación», exponiendo una vez más su posición sobre el conflicto de Taiwan.

En marzo del año 1996, las Fuerzas Armadas chinas realizan una demostración de fuerza mediante la realización de unas grandes maniobras en el estrecho de Taiwan con el objeto de intimidar e influenciar para evitar la reelección de Lee Teng Huy en aquella isla pues ello supondría la imposibilidad de reunificación (según el Gobierno chino). La reacción estadounidense no se hizo esperar, enviando dos portaaviones a la zona, lo que provocó una nueva confrontación entre ambos países. Fueron estas peligrosas acciones, en el marco de la confrontación militar lo que provocó que ambos jefes de Estado se sentaran para encontrar soluciones a fin de mejorar las relaciones, lo que se realizó en noviembre de 1996 y en octubre de 1997 cuando después de 12 años un presidente chino visita Estados Unidos.

Las relaciones entre ambos países, aunque débiles, se mantienen tenazmente e incluso en enero de 1998, el secretario de Defensa norteamericano, Cohen, realiza una visita a China con la finalidad de establecer lazos militares y en la que se le muestra una base

militar secreta. Para Estados Unidos esta visita se entiende dentro de la preocupación que este país tiene por el desarrollo tecnológico y militar de China. En junio de este mismo año, Estados Unidos realiza una investigación sobre supuesto espionaje y obtención de tecnología de satélites por parte de China después de un lanzamiento de satélite estadounidense.

Unos días más tarde, 3 de julio de 1998, el presidente Clinton realiza una visita a China en la que por primera vez definió públicamente la política del compromiso de «las tres negaciones» con respecto a Taiwan, «no contacto, no conversar y no comprometerse».

Una vez más, los dirigentes de Estados Unidos asumen compromisos respecto al caso Taiwan y es precisamente en la era Clinton, con su «concepto de sociedad estratégica con China», donde se aprecia una mejora notable de los lazos entre los dos países hasta tal punto, que en abril de 1999, tras una reunión del mandatario americano con el primer ministro chino, (se aprecia el interés de Clinton, aceptando reunirse con un representante chino de inferior nivel al suyo) se llega al acuerdo de «eliminar los obstáculos para el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC)».

Un mes más tarde (mayo), las relaciones entre ambos países vuelven a enturbiarse cuando la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco del conflicto yugoslavo, bombardea la Embajada china en Belgrado con el saldo de tres periodistas muertos y varias personas heridas; a pesar de las disculpas de la OTAN argumentando que fue un error, el sentimiento del pueblo chino fue manifiestamente antiamericanista y de no ser por la decidida voluntad de sus dirigentes, las relaciones hubieran sufrido un nuevo retroceso.

Este periodo del mandato de Clinton, recogió sus frutos con el acuerdo firmado en Pekín en noviembre de 1999 para el ingreso de China en la OMC, lo que permitirá a este país abrir sus mercados, y culminó en octubre de 2000 con la promulgación en Estados Unidos de la ley de relaciones Estados Unidos-China que permitirá a ambos países mantener relaciones comerciales permanentes. Además de lo anterior, un mes más tarde, Estados Unidos elimina las sanciones impuestas a China por la venta de tecnología de misiles a Irán y Pakistán.

Con la llegada de Bush a la Presidencia de Estados Unidos (enero 2001), el concepto de Clinton de «sociedad estratégica» con China, es sustituido por el de «competencia estratégica», prometiendo un acercamiento más cauto hacia este país, con lo que las relaciones entre ambos toman un nuevo rumbo difícil de determinar pero que se perciben como complicadas.

Durante el primer trimestre del año 2001 se produjeron una serie de hechos que deterioraron las relaciones entre ambos países, destacando entre ellos:

- El día 26 de febrero, Estados Unidos emite un informe crítico sobre los derechos humanos en China, indicando que promoverán una moción de condena ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra.
- Posteriormente, citando violaciones a los derechos humanos, un grupo de legisladores de Estados Unidos pide en marzo al Comité Olímpico Internacional (COI) que rechace la candidatura china a los juegos del año 2008.

- El día 22 de marzo, Bush se reúne con el vicepresidente chino Qian Qichen, ante quien impulsa la liberación de una académica china con residencia estadounidense que está detenida en China.
- Al día siguiente, en un discurso en Washington, Qian advierte a Estados Unidos contra la venta de armas de alta tecnología a Taiwan diciendo que ello podría provocar una guerra en el mes de abril, Bush debía de dar una respuesta al respecto.
- El 1 de abril se desata la crisis entre Estados Unidos y China por el caso de la colisión de aviones ya comentado.

Los vuelos en esta zona son prácticamente rutinarios y sus trayectos bien conocidos por ambas partes. Los expertos coinciden en que los incidentes aéreos entre aviones norteamericanos y chinos sobre el Mar del Sur de la China son habituales lo que ya no es habitual es lo sucedido, siendo además difícil de establecer si el avión de reconocimiento, con 24 tripulantes, había invadido el espacio aéreo chino y cómo se produjo la colisión.

El EP-3E ARIES II, Sistema Electrónico Integrado de Reconocimiento Aéreo (ARIES), destacado en la base de Okinawa en Japón, sujeto del accidente, es un ingenio de extremada complejidad tecnológica, por delante de las aplicaciones civiles; dispone de toda clase de capacidades para la interceptación de comunicaciones, el manejo de los sistemas de grabación, la detección por radar o por infrarrojos, la toma de fotografías y todo el etcétera más extenso y preciso que se pueda imaginar, lo que justifica una tripulación de 24 miembros, lo mismo detecta un caza en vuelo que una prueba atómica subterránea y además, puede enviar la información en tiempo real.

Durante los días que duró la crisis (1-13 de abril) ésta se manejó por cauces diplomáticos, con presencia de medios militares en el mar y se cruzaron acusaciones y demandas por ambas partes que podríamos sintetizar de la siguiente manera.

Por parte de Estados Unidos

Solicita a China:

- El acceso a la tripulación y la liberación inmediata de la misma.
- La seguridad y recuperación del avión.

Acusa a China de:

- No reaccionar rápidamente ante sus demandas de entrevistarse y liberar a la tripulación.
- No ser ciertas las versiones sobre el accidente.
- Haber entrado e inspeccionado el avión.

Le preocupa, además de la liberación de la tripulación y la recuperación del avión:

- Que el Ejército chino no entre en el interior del avión por ser altamente secreto y porque lo consideran soberanía de Estados Unidos.
- Que a la tripulación le haya dado tiempo a borrar toda la información y a destruir el material sensible de ser espiado (el avión dispone de medidas para ello).
- Manejar la crisis por los canales diplomáticos de forma que no se deterioren las relaciones entre ambos países pues en palabras de Bush «nuestra relación con China es muy importante».

Por parte de China

Solicita a Estados Unidos:

- Una disculpa oficial y que carguen con toda la responsabilidad del accidente.
- El fin de los vuelos de vigilancia de Estados Unidos cerca de las costas chinas, lo que consideran un amenaza a la seguridad nacional de su país.

Acusa a Estados Unidos:

- De haber violado su espacio aéreo y las leyes y costumbres internacionales.
- De que el incidente fue provocado por el avión norteamericano al girar bruscamente hacia el caza.
- De arrogancia, confundiendo lo que es verdad y mentira y de que esa actitud no corresponde al ámbito en el que se desenvuelven las relaciones entre ambos países.

No consideran la soberanía del avión ni la inmunidad de la tripulación que podrían ser juzgados como espías.

Les preocupa que este incidente pueda condicionar su ingreso en la OMC, la venta de armas de alta tecnología a Taiwan y que no sea aceptada su candidatura a los Juegos Olímpicos del 2008.

El punto de fricción aparente para la solución de la crisis entre ambos países fue la firmeza demostrada por parte de China en no liberar a la tripulación ni devolver el avión hasta no recibir una disculpa oficial por parte de Estados Unidos y la negativa de este último a presentar dicha disculpa por considerar que no había razón para ello, toda vez que era un vuelo de rutina en espacio aéreo internacional; lo anterior no fue óbice para que Estados Unidos presentara sus condolencias por la desaparición del piloto chino.

Finalmente, y con la seguridad de que la tripulación se encontraba en buenas condiciones, así como que el material secreto había sido destruido, Estados Unidos pidió disculpas oficialmente al Gobierno chino lo que trajo consigo la repatriación inmediata de la tripulación y prácticamente, el final de la crisis, aunque el presidente Bush manifestó, con posterioridad, que continuarían los vuelos de reconocimiento sobre el Mar del Sur de China.

Terminada prácticamente la crisis de «la colisión de los aviones», el 25 de abril el presidente Bush manifestó en una entrevista que:

«Si la República Popular China invade la provincia rebelde de Taiwan, Washington apelará a cualquier medio necesario.»

Para asegurar la independencia de lo que, en los hechos es un Estado que gobierna a cerca de 23 millones de habitantes. Una vez más, Washington entra en la ambigüedad en cuanto a sus relaciones con China, pues hasta la fecha, mantenía la posición de favorecer la idea de «una única China» sobre la base de un acuerdo de las partes y en el caso de que la tensión escalara más allá de lo tolerable, se reservaba la posibilidad de mediar antes de aliarse con Taiwan, no cabe duda pues, de que ante la concreción de una amenaza:

«Estados Unidos no tendría otra alternativa que embarcarse en la defensa militar de la Isla.»

Estas declaraciones del presidente norteamericano marcan una nueva política en cuanto al tema de Taiwan y pueden contribuir a que el mundo sea un poco más inseguro.

En cuanto a la venta de armas a la Isla, la decisión norteamericana fue la de vender submarinos convencionales impulsados a diesel y aviones equipados para la guerra anti-submarina, sin embargo no le venderán, ni la versión más moderna de defensa antimisiles que reclamaba, ni los sofisticados cruceros equipados con los modernos sistemas AEGIS que hubiesen integrado a Taiwan en la red de satélites militar norteamericana, convirtiendo a ambos en una alianza militar de hecho.

Análisis de las relaciones

Teorías realistas

Los principales actores, protagonistas de las relaciones en estudio, son Estados Unidos y China que han manejado las relaciones y la crisis última como factores unitarios; esta percepción se muestra más clara del lado chino por su sistema político autoritario y centralista, mientras que del lado estadounidense aparecen otros factores de poder que veremos posteriormente cuando tratemos otros conceptos.

Para Estados Unidos, la política seguida con respecto a China ha sido siempre la de tratar de contener y controlar al gran país asiático, para ejercer, de esta forma, su papel hegemónico en el mundo. Para la política norteamericana, la seguridad nacional frente a las amenazas externas es el principal objetivo y es la razón por la cual desean ejercer el poder siendo éste la esencia, la causa eficiente y la causa final de su política de estado, sea cual sea la política de gobierno de las diferentes Administraciones.

Para comprender mejor la política de Estados Unidos hacia China y en general hacia el continente asiático, hay que señalar que esta región encierra en sí todos los problemas de seguridad mundial y la mayoría de las cuestiones que han dejado sin resolver las dos guerras mundiales y la bipolaridad de la guerra fría.

A pesar de ello, no parece que Estados Unidos ponga en práctica una política global para la zona sino más bien reacciones ante problemas y crisis específicos, centrándose en China, por considerar que este país es el candidato más claro para ser una superpotencia en los próximos años debido a su extensión territorial, su potencial humano y sobre todo su gran desarrollo económico y tecnológico. Los juegos y equilibrios de poder en esta región pueden ser más variados e inesperados que en otras áreas del planeta, por cuanto la globalización económica y la relativa occidentalización que les viene desde la orilla norteamericana del Pacífico, han de actuar en un espacio inmenso con identidades históricas bien asentadas y con gran potencial bélico, (veáse en otros conceptos cómo puede variar el equilibrio de poder en la región cuando China esté de lleno en la OMC).

Lo que parece que Estados Unidos percibe como más claro, es la necesidad de buscar un equilibrio de poder como solución a su posible aislacionismo y a su imposibilidad de actuar como gendarme en todas las regiones del mundo; quizá, al respecto, podría estar aplicando la teoría de Kissinger consistente en «regionalizar el mundo», poniendo a una nación líder a la cabeza de cada una esas regiones; completando esta teoría, Brzezinski,

que centra todos sus estudios en «el poder del Estado», apuesta también por un mundo «multipolar», donde los grandes socios dirijan el mundo, orientados, apoyados y controlados por Washington.

Por otro lado, China se encuentra incómoda ante lo que perciben como un dominio americano de los asuntos mundiales y preocupada por la expansión militar norteamericana desde el final de la guerra fría, siendo, por lo tanto, partidarios de la «multipolarización». Según el *Financial Times* de Londres, las acciones de la OTAN en Kosovo llevaron a un alto funcionario chino a preguntarse:

«¿Dónde se detendrá la OTAN? ¿Intervendrá ahora en Azerbaiyán o quizás en Tayikistán sobre la frontera china?»

China es una nación orgullosa de su pasado, que está dolida por la intervención y explotación sufrida en el siglo XIX y comienzos del XX por parte de potencias extranjeras y que en estos momentos se encuentra muy confiada por sus grandes avances tecnológicos militares y económicos, estos últimos precedidos de una liberalización económica todavía no acompañada por otra política. Winston Lord, especialista estadounidense en las relaciones Estados Unidos-China que durante más de 30 años ha servido a cinco presidentes, advierte, que desde que descartaron el marxismo hay una sensación de falta de valores, por lo que el Gobierno chino, aparte de tratar de mejorar el nivel de vida de su población, apela al orgullo nacional:

«Fuimos el número uno, volveremos a ser el número uno.»

A China le preocupa más el orden interno, la estabilidad política y el desarrollo económico, mientras que los esfuerzos por modernizar sus Fuerzas Armadas apuntan más a mostrar a su pueblo que el país puede defenderse y que puede mantenerse libre de coerciones externas.

En definitiva, China no busca la rivalidad con Estados Unidos sino asumir el protagonismo y defender los intereses que cree que le corresponden como potencia en esa región del planeta sin tener que usar la fuerza o en todo caso, si fuera necesario, aplicarla de forma limitada para respaldar la diplomacia. China quiere ser vista como una potencia mundial en el sentido de su «estatus», es decir, ser uno de los que toman las decisiones en el mundo porque tienen armas nucleares, porque está en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con derecho a veto, y por su demografía y extensión.

Pero no todo el mundo piensa en este sentido, Richard Solomon, especialista del gobierno de Bush, afirma que:

«Dadas las actuales tendencias, en el plazo de una década, es probable que estemos de nuevo ante una confrontación militar con la República Popular China.»

Quizá sea esta la razón por la que el nuevo gobierno Bush haya decidido considerar a China como un «competidor», prometiendo un acercamiento más cauto hacia este gran país.

El poder como «prudencia»

Las relaciones entre ambos países, con anterioridad al fin de la guerra fría, se caracterizaron por la prudencia que el débil (China), debía de mantener con el poderoso (Estados

Unidos), en un mundo caracterizado por la bipolaridad en la que la influencia en la región asiática correspondía a la URSS, y en la que existía un segundo coloso económico, Japón, sin Fuerzas Armadas, pero bajo la protección de Estados Unidos.

Hemos visto que durante este periodo, la iniciativa en las relaciones corrió por cuenta de Estados Unidos, con acercamientos y distanciamientos en función de los intereses de los gobiernos de turno de dicha potencia. La «hegemonía» ejercida en el mundo por el país americano produjo muchas ambigüedades y contradicciones que debieron ser aceptadas por China en sus relaciones con aquel país, pero con las que nunca estuvieron de acuerdo, ya que desde los tiempos de Deng Xiaoping, uno de los objetivos de la política china ha sido la oposición contra cualquier tipo de hegemonía mundial.

De cualquier forma, las relaciones entre ambos países han tenido que manejarse siempre con mucho cuidado, utilizando la negociación para no llegar a enfrentamientos que podrían poner en peligro la situación de equilibrio y seguridad mundiales.

Hoy la situación ha evolucionado de forma que Estados Unidos sigue siendo la primera potencia mundial, pero ante el fracaso del marxismo, la desintegración de la URSS, y la globalización que caracteriza a las relaciones en el mundo, en el continente asiático emerge con fuerza la República Popular China, con tecnología y armamento nuclear, con una política de apertura lenta pero firme, que ha traído consigo un desarrollo económico sin precedentes que le ha permitido una modernización de sus Fuerzas Armadas y con una representación cada vez mayor en la escena internacional.

Vemos pues, que en la actualidad, China se encuentra bien asentada en dos de los tres pilares básicos del poder, el económico y el militar, mientras que en el político, aunque ha iniciado una apertura tanto hacia el interior como hacia el exterior y ha mejorado el tema de los derechos humanos, su régimen político autoritario dista todavía de ser el correcto para manejarse y ser aceptado en un mundo interdependiente donde las democracias, con sus inconvenientes, son la seña de identidad de los países más avanzados.

Con esta situación, China se percibe a sí misma como una potencia de primer orden en condiciones de ser el patrón de la región asiática, pero a su vez, percibe a Estados Unidos como lo que son, la primera y más poderosa de las naciones, por lo que sus relaciones con ella, en temas que afecten a la región, deberían de mantenerse en un plano diplomático, con un cierto grado de firmeza, pero con prudencia. En este sentido y durante el pasado conflicto de «la colisión de los aviones», China actuó con firmeza y prudencia al mismo tiempo, tratando de no provocar la escalada del conflicto, pues sus intereses pasaban primero por el ingreso en la OMC y porque Estados Unidos no le vendiera los sistemas AEGIS a Taiwan.

Por su parte, Estados Unidos manejó la crisis con prudencia, por los cauces diplomáticos, aunque con la aparición de la flota estadounidense frente al Mar del Sur de China, conscientes de que la escalada del conflicto no beneficiaba a ninguna de las partes, con sus objetivos claros (liberación de la tripulación y regreso del avión), deseosos de continuar desarrollando las relaciones con China, al menos en los sectores económicos y comerciales.

En la situación mundial actual, Estados Unidos no puede actuar por libre, atendiendo única y exclusivamente a la satisfacción de sus intereses, en una región en la que China

emerge como una potencia de primer nivel decidida a poner límites a la hegemonía de Estados Unidos.

La Administración Bush, que ya comprende la gravedad, sensibilidad e importancia que el tema de Taiwan tiene para China, ha hecho gala de prudencia al no vender a Taiwan los sistemas AEGIS de última generación, que permitiría a la flota de la Isla equiparse con sofisticados misiles de defensa y que la hubiesen integrado en la red de satélites militar norteamericana, convirtiendo a ambos en una alianza militar de hecho.

Actores no estatales

Cuando Deng Xiaoping comenzó su reforma en el año 1978, tenía claramente el mandato chino y estableció el aforismo, «hacerse rico es glorioso»; el paso de una economía planificada a otra de mercado y de la autocracia a las puertas abiertas, ha conducido a China a una impresionante expansión económica con un crecimiento medio del Producto Interior Bruto (PIB), hasta la fecha, aproximadamente tres veces más grande que el promedio mundial.

De este desarrollo ha surgido, por una parte, una clase empresarial con gran influencia en la política de China y por la otra, el lado oscuro de esta rápida transformación socio-económica con el desempleo, la gran brecha social entre ricos y pobres, la corrupción y el deterioro ambiental, estando el Gobierno chino obligado a atender, con sus problemas, a ambas caras del citado desarrollo; es por ello, que ante la crisis, objeto de este trabajo, China tuviera como objetivo prioritario el no poner en peligro su entrada en la OMC debido a las presiones de las grandes entidades económicas y financieras del país y porque necesita seguir desarrollándose en el nuevo modelo económico para poder satisfacer las demandas de esa enorme población.

Por su parte, las grandes entidades económicas y financieras norteamericanas están fuertemente interesadas en penetrar en el inmenso mercado chino, lo que explica el concepto de «sociedad estratégica» de la Administración Clinton, y que está obligando a la Administración Bush a desarrollar relaciones con China, al menos en los sectores económico y comercial, teniendo en cuenta que, aunque entre ambos países se mantiene una fuerte relación comercial, el déficit comercial a favor de China es de 57.000 millones de dólares (año 2000) lo que tiene muy descontentos a los empresarios estadounidenses.

En el mundo actual, ¿qué otros sectores pueden unir más a dos países que el sector económico y el comercial?

Conceptos de política exterior

En el año 1996 el primer ministro chino Li Peng, en un discurso orientado a aclarar la política exterior de su país, declaraba que:

«China no participa en la carrera armamentística ni busca una expansión militar.»

Subrayando la oposición de China al «hegemonismo» así como la búsqueda de influencia de una nación sobre otra. China, dijo, estaba:

«Contra la política de poder, la agresión y la expansión en cualquier forma, así como la usurpación perpetrada por un país contra la soberanía y la integridad de

otro, o la interferencia en los asuntos internos de otra nación bajo el pretexto de cuestiones étnicas, religiosas o de derechos humanos.»

Para China, el tema de Taiwan representa una situación que afecta a la integridad territorial del Estado y a su seguridad nacional. La controversia sobre el tema de Taiwan ha sido, es y será el «comodín» en el futuro de las relaciones chino-norteamericanas, representando el punto de confrontación más importante entre ambos países. Para China, este asunto es un problema de soberanía nacional, reivindicado permanentemente en todos los foros y pieza clave del resurgir del discurso nacionalista que poco a poco se va convirtiendo en la fuente de legitimidad del actual régimen, mientras que Washington entra en la ambigüedad en cuanto a sus relaciones con China, pues hasta la fecha, mantenía la posición de favorecer la idea de «una única China» sobre la base de un acuerdo de las partes y en el caso de que la tensión escalara más allá de lo tolerable, se reservaba la posibilidad de mediar antes de aliarse con Taiwan. La posibilidad de tratar el tema según los principios de «no contacto, no conversar, no comprometerse», es fundamental para la estabilidad, mejora y desarrollo de las relaciones entre ambos países.

La política exterior china va orientada a su apertura económica hacia el exterior, teniendo como objetivo prioritario su ingreso en la OMC; prueba de ello fue, que durante la pasada crisis de «la colisión de aviones», su presidente Jiang Zeming se encontraba visitando países suramericanos en busca de nuevos socios y dando, de esta forma, la sensación de tranquilidad ante aquella.

Por otra parte, China persigue liderar la región y que ésta alcance la fuerza suficiente para compensar las crecientes inversiones y presencia de Estados Unidos y Europa en la zona. En este sentido, el día 15 de junio de 2001 nació como organización regional asiática, la Organización de Shanghai para la Cooperación, formada por China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, que no es una alianza militar y que persigue como objetivos:

- Garantizar la seguridad regional mediante la lucha contra el terrorismo, separatismo y extremismo islámico.
- Promover el comercio y las inversiones en la región.
- Adoptar una posición común contra los planes de Defensa Antimisiles de Estados Unidos.

Un objetivo no declarado de esta Organización podría ser también «contrarrestar la creciente influencia de Estados Unidos en la región».

La cuestión de los derechos humanos es también un asunto de política exterior para China, pues constituye una fuente continua de fricción en sus relaciones con las democracias avanzadas y en este caso concreto con la norteamericana. El país asiático está evolucionando en este sentido y si continúa implementando reformas legales y sociales, los derechos serán cada vez de mayor importancia en su estructura política y social.

Aunque China y Estados Unidos está trabajando juntas para lograr la solución pacífica a las viejas tensiones entre las dos Coreas, existen diferentes percepciones en cuanto a la reunificación; para Estados Unidos supondría un reajuste de la presencia norteamericana en la zona, convirtiendo a Japón en el único Estado con bases estadounidenses, lo que no ve claro debido al impresionante desarrollo económico, tecnológico y militar

de China, así como la evolución incesante de su posición internacional, lo que ha hecho que el proceso de diálogo haya sido frenado por el presidente Bush, exigiendo una evaluación de toda su política para la Península lo que no ha gustado a China.

Para Estados Unidos, país con proyección marítima y primera potencia mundial, Taiwan es de gran importancia por el control que desde la misma se puede ejercer sobre los mares de China, teniendo en cuenta el considerable valor estratégico de sus rutas, por las que circula la tercera parte del comercio mundial, así como por las incalculables reservas de petróleo que se pueden extraer de sus fondos.

Nuevos conceptos de seguridad

Para la política norteamericana, la seguridad nacional frente a las amenazas externas es el principal objetivo de su política y el pilar fundamental para mantener su hegemonía en el mundo.

Como se comentó en el apartado «Teorías realistas», p. 89, la región asiática encierra en sí todos los problemas de seguridad mundial y la mayoría de las cuestiones que han dejado sin resolver las dos guerras mundiales y la bipolaridad de la guerra fría. En resumen, un conjunto de grandes potencias sin reconciliarse, cuatro de los cinco regímenes comunistas que aún quedan en el mundo intentando integrarse dentro de la realidad del mercado capitalista mundial, el mayor número de Estados que poseen armas nucleares: China, Rusia, India, Pakistán y Corea del Norte y finalmente la ausencia de sistemas de seguridad colectivos. A todo ello hay que sumarle los problemas de nacionalismo separatismo y terrorismo islámico que desafían a los gobiernos centrales poniendo en peligro la seguridad regional, así como el fenómeno único de piratería que se da en el Mar del Sur de la China.

Además, Estados Unidos que, preocupado por el desarrollo económico y tecnológico así como por la modernización de las Fuerzas Armadas chinas, teme que el tema de Taiwan sea tratado por China desde la óptica del poder militar lo que le pondría en conflicto con una gran potencia atómica, poniendo en peligro la seguridad regional y mundial. (No obstante lo anterior, la evaluación militar predominante estima que, aunque China cuenta con el Ejército activo más numeroso del mundo, carece de capacidad para invadir Taiwan y su armamento nuclear sirve para concederle una capacidad de disuasión mínima).

Para China, si bien según la máxima maoísta es «el partido quien manda en el fusil», los militares siempre han tenido mucho peso en el partido, aspirando, sin duda, mantener su tradicional influencia política desempeñando un papel de primer orden en el diseño y gestión de aspectos sustanciales de la política exterior en relación con la seguridad como son las relaciones con Taiwan y las negociaciones con Washington sobre el escudo antimisiles.

Lo anterior, podría afectar a Japón por su vecindad y malas relaciones históricas con China, que desconfía de aquélla pues todavía está esperando a que Japón se disculpe por las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial. Al respecto no hay que olvidar que en Asia existen dos países que se ven a sí mismos como grandes potencias, de un lado Japón que es una gran potencia económica pero sin cobertura militar y por el otro China y que cada una de ellas se ve como centro de poder regional.

Es este panorama de inseguridad, no sólo en China sino en el conjunto de la región, lo que hace que Estados Unidos continúe manteniendo su flota en el Pacífico (con base en Okinawa) y que desde allí operen los aviones de reconocimiento por los mares del Mar de China, próximo a sus costas, para alertar y prevenir de cualquier movimiento extraño que pudiera comprometer su seguridad y la del mundo.

Los dos países forman parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ambos miembros permanentes y con derecho a veto), pero para Estados Unidos, el hecho de contar con sus aliados de la OTAN, le sitúa en una posición internacional de privilegio que pudiera otorgar respaldo a sus acciones en un momento determinado.

China, por su parte, ha buscado nuevos socios con la creación de la Organización de Shanghai para la Cooperación que, como se ha comentado en el apartado «Concepto de política exterior», p. 92, persigue entre otros, el objetivo de garantizar la seguridad regional mediante la lucha contra el terrorismo, separatismo y extremismo islámico.

En resumen, Estados Unidos está preocupado por la seguridad en el planeta, de manera que no queden comprometidos los intereses de la sociedad «occidental» cuyos valores compartimos y defiende, mientras que China busca su protagonismo en el marco regional, actuando con firmeza para que se le respete su posición de líder en el continente asiático.

Poder intangible

Ninguno de los dos países son gobernados en la actualidad por líderes carismáticos, que por su personalidad pudieran cambiar sustancialmente el rumbo de sus relaciones; sin embargo, los diferentes sistemas políticos implantados, hace que en Estados Unidos sea más difícil que un presidente pueda tomar decisiones personalistas que pudieran comprometer las relaciones con otros países, mientras que en China, con un régimen comunista y autoritario, existen más probabilidades para que aparezca un líder capaz de regir los destinos de ese pueblo sin el consenso de la mayoría de los grupos sociales.

A pesar de que la Administración Bush ha establecido con China el concepto de «competencia estratégica» y ello pueda enfrentar nuevos problemas en la relación entre ambos países, la política de Estados Unidos refleja puntos de vista comunes tanto en el Partido Demócrata como en el Republicano por lo que es de esperar que sus relaciones continúen avanzando.

Los presidentes estadounidenses ya han demostrado en varias ocasiones su determinación para no permitir que se atente contra los intereses de Estados Unidos, allá donde se encuentren, para seguir detentando la hegemonía mundial, anulando todo aquello que pueda atentar a la seguridad nacional y para ello cuentan generalmente con el apoyo mayoritario del Congreso para respaldar sus decisiones; la burocracia estadounidense es consciente del poder internacional de su país y del orden que debe reinar en el mundo para que esto siga sucediendo. Este apoyo permanente constituye una gran ventaja en la política de Estados Unidos.

Otra ventaja adicional que posee Estados Unidos y que ya se ha comentado en párrafos anteriores, es la posibilidad de recibir apoyos de cualquier tipo por parte de otros Estados, debido a su participación en todo tipo de alianzas y fundamentalmente a la

OTAN, lo que constituye, no solamente un refuerzo sino en ocasiones un soporte legal para la aplicación de medidas de cualquier tipo.

En cuanto a integración en organizaciones supranacionales de China, el pasado 15 de junio nació la Organización de Shanghai para la Cooperación, que no es una alianza militar y cuyos componentes y objetivos ya se han comentado en el apartado anterior.

Conclusiones

De la crisis por la colisión de aviones

Con respecto a la crisis de la colisión de los aviones, no pareció en ningún momento que ninguno de los dos países estuviera dispuesto a provocar o agravar la crisis porque:

- China pretendía evitar que Estados Unidos vendiera a Taiwan el sistema AEGIS, que permitiría a la flota de la Isla equiparse con sofisticados sistemas de defensa e integrarse en la red satelital estadounidense.
- China estaba impaciente por ingresar en la OMC por lo que no le interesaban las acciones hostiles contra Estados Unidos.
- Las grandes empresas de Estados Unidos intentarán penetrar con éxito en el inmenso mercado chino, lo que hará frenar las ansias imperialistas del gobierno Bush.

Por lo anterior, ambos buscaron una solución que «salvó la cara de los dos países».

De las relaciones entre ambos países

- Hasta el final de la guerra fría, las relaciones entre ambos países se caracterizaron por la prudencia que el débil (China) debe para con el poderoso (Estados Unidos), siendo este último quien mantuvo siempre la iniciativa en función de sus intereses.
- Después de la guerra fría, China emerge y se va asentando en lo económico y militar y decidida a ser protagonista en la región y poner límites a la hegemonía de Estados Unidos.
- La política de Estados Unidos hacia el continente asiático no es global, reaccionando ante determinados acontecimientos, pero centrándose principalmente en China por considerarla candidata a superpotencia.
- Estados Unidos necesita de buenas relaciones China a fin de penetrar en su gran mercado. A este respecto conviene recordar que su relación comercial con China es deficitaria y que por ello, las grandes entidades económicas y financieras estadounidenses están fuertemente interesadas en el mercado chino.
- Estados Unidos pretende mantener su hegemonía en el mundo y para ello, entre otras acciones, mantendrá su flota en el Pacífico y su influencia sobre Japón y Corea del Sur.
- Debido a los problemas de inestabilidad e inseguridad en el continente asiático, Estados Unidos debería estar interesada en estrechar lazos con China y que ésta fuese el patrón en la región.
- China no busca la rivalidad con Estados Unidos y es partidaria de la multipolarización, de forma que sea protagonista en la región y que sea vista como potencia mundial, aunque actualmente, sus principales objetivos son su orden interno, su estabilidad política y su desarrollo económico.

- China continuará con su nuevo modelo económico para satisfacer las necesidades de su inmensa población, pues a pesar de que su PIB esta creciendo tres veces la media mundial, el desempleo, la brecha social, la corrupción y el deterioro ambiental constituyen la parte oscura de su espectacular desarrollo.
- Taiwan seguirá siendo el «comodín» en el futuro de las relaciones, por ser clave, entre otras consideraciones, para el control sobre los mares de China, por sus recursos naturales y por constituir para esta última nación un asunto de integridad territorial.
- La cuestión de los derechos humanos es también un asunto que retrasará el avance de China en las relaciones con las democracias más avanzadas, constituyendo una fuente continua de fricción con aquéllas y en este caso concreto con la norteamericana.

Conclusión final

A pesar de las ideologías opuestas, sistemas políticos en conflicto, estructuras sociales y tradiciones culturales diferentes, los intereses de poder mundial y regional de cada uno y los económicos de ambos, convergerán en buscar puntos en común basados en el respeto, la amistad, la cooperación y el desarrollo mutuo, lo que beneficiará a los dos pueblos y facilitará la estabilidad, la paz y la prosperidad en la región y en el mundo.

NOTA: Después de los desgraciados atentados terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, es previsible y necesario que mejoren las relaciones entre ambos países, siendo Estados Unidos el principal interesado en tener un «gran socio» y colaborador en el continente asiático, ante la imposibilidad de actuar como gendarme contra el terrorismo y otros motivos de inestabilidad en todas las regiones del mundo.

China ingresó en la OMC en noviembre del pasado año y fue asimismo proclamada sede de los Juegos Olímpicos del 2008.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS



FUSI, JUAN PABLO

España, la evolución de la identidad nacional

Temas de Hoy. Madrid 2000

Rústica. 309 páginas. Castellano

Biblioteca CESEDEN número B11.612.

El autor, con un estilo directo y sin ningún tipo de adorno literario, realiza un estudio del concepto de nación en España desde la época de los Reyes Católicos hasta nuestros días. Se trata de un estudio histórico muy bien documentado, aportando una gran cantidad de datos.

A lo largo de la obra, se muestra la evolución del sentimiento de nación en España con el paso de los siglos, destaca el cómo a esta idea de nación le fueron afectando los diferentes sucesos que acaecieron en el país.

El autor nos permite ver la evolución histórica del concepto de nación desde los Reyes Católicos, donde considera que dicho concepto no existió, hasta los nacionalismos actualmente en vigor, pasando por las diferentes etapas: Austrias, Borbones, etc., mostrando la notable influencia que la monarquía ha tenido siempre en España a lo largo de su historia.

La obra está salpicada de ejemplos de la situación en el resto de países de nuestro entorno de influencia, para dar una visión más general de cómo se encontraban las diferentes naciones de Europa en cada momento, lo que permite hacerse una idea de que en todas partes la conflictividad particular de cada época le estaba afectando igualmente, y que España no era un hecho aislado, si no más bien, parte directamente implicada en todo momento en la historia de Europa.

Los temas fundamentales que el autor trata a lo largo de su trabajo son: la aparición del concepto de nación, la monarquía hispánica, los Austrias, los Borbones y la aparición de los nacionalismos.

Este libro es recomendable, en primer lugar como simple entretenimiento para cualquier persona con inquietudes sobre la historia de España; en segundo lugar, porque abarca un periodo muy extenso en un espacio muy reducido; y en tercer lugar, porque aporta alguna luz en temas especialmente candentes como pueden ser los orígenes de los nacionalismos actuales en España.

JUAN PABLO FUSI es catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad Complutense de Madrid, fue secretario de redacción de la *Revista Occidente* y director de la Biblioteca Nacional. Entre sus obras destacan: *El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad; Franco. Autoritarismo y poder personal; España: 1808-1996. El desafío de la modernidad y Un siglo de España. La cultura.*

J. F. V.



HOWARD, MICHAEL

La invención de la paz

Salvat. Barcelona 2001

Rústica. 176 páginas. Castellano

Biblioteca CESEDEN número 12.304.

MICHAEL HOWARD, soldado en la Segunda Guerra Mundial, catedrático de Historia de la Guerra, miembro honorífico del Departamento de Historia Militar de Yale y presidente vitalicio del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, nos presenta en este ensayo el fruto de sus reflexiones en torno a la guerra y la paz, tras cinco décadas de estudio e investigación acerca de este tema.

Fueron necesarias dos terribles guerras mundiales —nos dice— para convencer a los Estados civilizados de que la guerra es reprobable y de que la paz debe ser el objetivo fundamental a alcanzar. Hasta entonces, y particularmente entre los siglos VIII y XVIII, la guerra había sido reconocida como una parte consustancial con el orden político y social, un medio de mantener el orden internacional, e incluso un entretenimiento social.

HOWARD divide su estudio en cuatro periodos cronológicos, a cada uno de los cuales dedica un capítulo, en los que establece un paralelismo entre la concepción de la guerra y la paz y el orden establecido en cada uno de ellos. El primero abarca la Edad Media y la Moderna, el segundo el nacimiento y consolidación del liberalismo, el tercero la era capitalista y el cuarto desde la guerra del Golfo hasta nuestros días. Este último periodo, caracterizado por fenómenos que nos son contemporáneos como la globalización, la injerencia humanitaria o el protagonismo de las organizaciones no estatales, hubiera sido redactado en términos muy diferentes de haberse escrito tan sólo unos meses después de cuando se hizo.

HOWARD concluye su ensayo afirmando que el nacimiento de un orden pacífico global no se consigue con la implantación artificiosa de instituciones y organizaciones internacionales, sino con la existencia de una elite transnacional que comparta normas culturales y que éstas sean aceptadas por todas las sociedades.

B. V.



ALONSO BAQUER, MIGUEL; BIZCARRONDO IBÁÑEZ, ÁNGEL
y JUAN ECHÁVARRI, GUILLERMO DE (coordinadores)

*La sociedad española ante la Defensa
y los conflictos internacionales*

Fundación por la Modernización de España. Madrid 2001

Cartoné. 189 páginas. Castellano

Biblioteca del CESEDEN número 12.486 (16A3).

La Fundación por la Modernización de España en colaboración con el Instituto Español de Estudios Estratégicos reunieron a un importante grupo de expertos para debatir a cerca de la percepción que los españoles tiene de un tema tan trascendente como es la Defensa Nacional. Producto de esos debates es esta obra que presenta una

serie de ponencias reunidas en cinco grupos según la perspectiva desde la que se analiza el tema.

El primer grupo es el que trata la perspectiva sociológica. La sociedad española es pacifista (para hablar de conflictos internacionales en los que haya participado España hay que remontarse a Cuba y Filipinas, y antes a las guerras napoleónicas) pero, ha ido evolucionando desde la oposición a la participación española en organizaciones internacionales como la OTAN, hasta la predisposición favorable a la implicación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz. No obstante, la opinión pública española prefiere que la Unión Europea desarrolle una política de defensa propia aunque incurre en contradicciones como, por ejemplo, apoyar la profesionalización de las Fuerzas Armadas y sin embargo, pretender un recorte del gasto público en Defensa. Los autores achacan estas contradicciones a la falta de información y a la ausencia de un debate público sobre política exterior y de defensa.

El segundo capítulo es la perspectiva histórico militar. Las Fuerzas Armadas reciben su legitimación de las instancias políticas a las que sirven, por lo que es fundamental su relación con el poder político del que dependen. En este sentido, actualmente las Fuerzas Armadas se preparan para una hipotética integración en Europa esperando una constitución política de la Unión Europea. Ninguna sociedad desarrollada puede vivir de espaldas a los conflictos internacionales (la televisión trae a casa las muchas crisis en las que el mundo occidental está implicado, tanto con fuerzas militares como diplomáticas, desde el final de la guerra fría) y España tiene que definir en qué grupo de países quiere estar (teniendo en cuenta el gran aumento de los intereses económicos en el exterior) y asumir las inversiones necesarias.

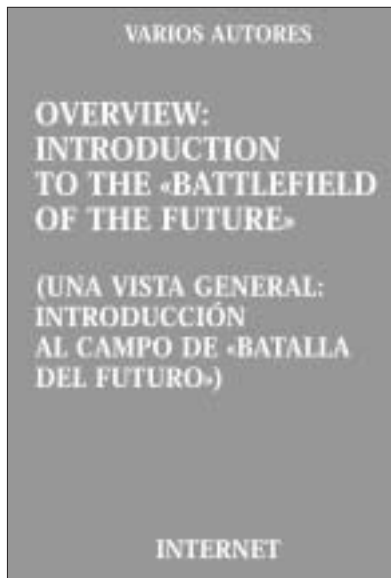
El tercer capítulo es la perspectiva jurídica. El Derecho Internacional prohíbe la guerra como forma de hacer política exterior y sólo se puede utilizar la fuerza para defenderse. La Organización de Naciones Unidas, a través de su Consejo de Seguridad, es el organismo encargado de establecer las sanciones correspondientes, incluyendo el empleo de la fuerza, teniendo los Estados la obligación de hacer respetar el Derecho Internacional Humanitario con todos los medios lícitos a su alcance. Por otra parte en el desa-

rrollo de las tareas de las Fuerzas Armadas en territorios extranjeros, se pueden producir delitos de naturaleza común que deberían estar tipificados en un nuevo artículo del *Código Penal Militar* que evitara posibles perjuicios a la imagen y prestigio de las fuerzas españolas en el extranjero.

El cuarto capítulo es la perspectiva política. Como resultado de la política de aislamiento comenzada con la pérdida de las últimas colonias en el año 1898, se inició una neutralidad en España que se prolongó a lo largo del siglo XX y que, aunque terminó en la época de la transición, caló hondo en la sociedad española, produciendo un rechazo fuerte a la intervención en conflictos internacionales; sin embargo España es uno de los países que más se vuelca en el trabajo de las organizaciones no gubernamentales, la solidaridad y el voluntariado social. Miquel Roca opina que esta contradicción se debe a la falta de una política de defensa y de una pedagogía de dicha política que haga entender a la sociedad que es necesario defender los valores de nuestro sistema y hacerlo dentro de la Unión Europea a través de la política exterior y de seguridad común y de la Unión Europea Occidental y sufragada a través del presupuesto europeo.

El quinto y último capítulo está dedicado a la perspectiva ética. Hay tres claves para la estabilidad y seguridad a nivel mundial: la democracia, la paz y el desarrollo. Para lograrlo el Estado, que actualmente está cediendo parcelas de poder a otro tipo de entidades, no puede quedarse en mera autoridad moral, debe apoyarse en principios de justicia que estén respaldados por las fuerzas de seguridad. Pero actualmente estamos viendo que el ámbito nacional, cada vez más, da paso al internacional, tanto en temas económicos, como medioambientales, como de seguridad. Por eso deben ser entidades supranacionales las que se encarguen de prevenir o, en su caso, sancionar cuando sea necesario, sin embargo éste fue el objetivo fundacional del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al que se ha ido privando de funciones.

M. L. M.



VARIOS AUTORES

Overview: Introduction to the «Battlefield of the Future»

Internet

Autores: JAMES BLACKWELL, RICHARDS BLANCHFIELD, LAWRENCE E. GRINTER, DALE HILL, CHARLES A. HORNER, ROBERT KADLEC, GEORGE KRAUS, FRED LITTLEPAGE, TERRY N. MAYER, JEFFREY MCKITRICK, JAMES W. MACLENDON, BARRY R. SCHENEIDER, GEORGE J. STEIN, RICHARD SZAFRANSKI, JOHN A. WARDEN III.

Entre toda la documentación subyacente en Internet, podemos encontrar este libro y copiarlo de forma gratuita en una interesante fuente de documentación: la página web del Air War College (<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/battle/bftoc.html>), el único

inconveniente es que sólo está disponible en inglés.

El libro es un compendio de artículos de varios autores que desarrollan diversos aspectos de lo que se denomina la Revolución de los Asuntos Militares. Es un resultado al que se llega tras un análisis de la guerra del Golfo en el que los autores, lejos de triunfalismos y conscientes de la superioridad militar de Estados Unidos, estudian las nuevas amenazas en un mundo en el que los riesgos emergentes son cada vez más acéfalos.

La obra cubre un amplio espectro: la aplicación de los nuevos conceptos doctrinales según nuevas consideraciones en la aplicación de los principios clásicos y la propuesta de adopción de cuatro nuevos principios; la detección y neutralización de la amenaza nuclear mediante el desarrollo del sistema antimisil, capaz de interceptar misiles balísticos; la concienciación de la amenaza biológica y la propuesta de las disposiciones a tomar para evitar y controlar su proliferación; y el desarrollo, ya más que conocido, del enemigo como sistema. Pero, y esto es lo más interesante, a cada tema se le concede un capítulo para ser desarrollado para ser rebatido o complementado en el capítulo posterior.

Todo este trabajo nos aporta una base para comprender la política de defensa y exterior actual de Estados Unidos, ya que predice en el año 1995 las nuevas amenazas percibidas actualmente; sólo llama la atención que, aunque intuye la amenaza terrorista, no la concibe en la forma que tomó el 11 de septiembre.

F. R. R.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

XI

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



Entre los días 4 al 8 del pasado mes de noviembre, visitó España una delegación del Instituto de Estudios Políticos de Defensa e Instituto de Historia Militar de Rumania, presidida por el doctor Claudi Degeratu, director de Estudios de Seguridad de dichos Institutos.

Durante su estancia visitaron: las instalaciones de este Centro, donde asistieron a conferencias sobre: *CESEDEN* y *Política de defensa*; el Instituto de Historia y Cultura Militar, el Alcázar de Segovia y la Granja de San Ildefonso.

CELEBRACIÓN DE LAS X JORNADAS FUERZAS ARMADAS-UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID



Los días 13, 14 y 15 del pasado mes de noviembre tuvieron lugar en el rectorado de la Universidad Politécnica de Madrid y en el paraninfo del CESEDEN, la celebración de las *X Jornadas Fuerzas Armadas-Universidad Politécnica de Madrid*, bajo el tema general «Simulación y defensa», desarrollando las ponencias siguientes: «Tecnología de la simulación», «La simulación en el ámbito terrestre», «La simulación en el ámbito aeronáutico» y «La simulación en el ámbito naval». El desarrollo de las citadas *Jornadas*, en beneficio de la Defensa Nacional, tienen como objeto potenciar la cooperación entre el sector universitario y militar mediante el desarrollo de actividades de interés común, que favorezcan la intensificación del conocimiento mutuo.

La inauguración tuvo lugar en el paraninfo de la Universidad Politécnica de Madrid a cargo del excelentísimo señor rector magnífico de la Universidad Politécnica de Madrid y del excelentísimo señor TG DICESEDEN y la clausura se celebró en el paraninfo del CESEDEN.

Asimismo, se visitó la Academia de Artillería de Segovia, donde además de recorrer sus instalaciones, se llevó a cabo una demostración del simulador de artillería de campaña.

CELEBRACIÓN DE LAS VIII JORNADAS DE HISTORIA MILITAR



Durante los días 18, 19, 20 y 21 del pasado mes de noviembre y dentro de la función asignada a la Comisión Española de Historia Militar (CEHISMI), tuvieron lugar en el paraninfo de este Centro, la celebración de las *VIII Jornadas de Historia Militar* bajo el tema general «De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía».

Los actos de apertura y clausura fueron presididos por el excelentísimo señor almirante general jefe del Estado Mayor de la Defensa.

CELEBRACIÓN DE LAS XIII JORNADAS CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL-UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID



Dentro del plan de actividades del año 2002 y encuadrado en el Convenio de Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y al objeto de potenciar la colaboración entre el sector universitario y el militar en beneficio de la Defensa Nacional, durante los días 28, 29 y 30 de noviembre pasado, tuvieron lugar en el parador nacional de Toledo las *XIII Jornadas de Estudio* sobre el tema «Medio ambiente y defensa».

La dirección de las *Jornadas* correspondió de forma conjunta al rector magnífico de la UCM y al TG DICESEDEN.

ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS)

Actividades realizadas durante los meses de noviembre y diciembre

IV Curso Conjunto de Capacitación para el Desempeño de Cometidos de GB/CA

El día 29 de noviembre, presidido por el excelentísimo señor almirante jefe del Estado Mayor de la Defensa, tuvo lugar el acto de clausura del IV Curso de Capacitación para el Desempeño de Cometidos de GB/CA.

ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (EALEDE)

Actividades realizadas durante los meses de noviembre y diciembre

XI Curso Monográfico

Entre los días 4 y 9 de noviembre se desarrolló el viaje de estudios a Estados Unidos. Como conclusión de los grupos de trabajo se elaboró un documento sobre: «Adecuación de la defensa a los últimos retos». El día 27 de noviembre fue clausurado el Curso siendo presidido por el ministro de Defensa excelentísimo señor don Federico Trillo-Figueroa y Martínez-Conde.

VI Curso de Alta Gestión de Recursos Humanos

El día 29 de noviembre, en el aula número uno «General Asensio» de esta Escuela, tuvo lugar la clausura del Curso, siendo impartida la última lección del mismo por el excelentísimo señor almirante don Joaquín Pita da Veiga y Jaúdenes, director general de Personal del Ministerio de Defensa.

Seminarios de Investigación 2002

El día 16 de diciembre, en el paraninfo de este Centro, se desarrolló el acto de clausura de los *Seminarios de Investigación 2002*, los cuales han abordado temas como: «Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la Comunidad Iberoamericana»; «Industria de defensa: el desfase tecnológico entre Unión Europea y USA», «El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre» y «La Unión Europea en la encrucijada: la Presidencia española desde la agenda trasatlántica del 1995 al vínculo antiterrorista en 2001».

La citada clausura fue presidida por el TG DICESEDEN, durante el desarrollo del acto los presidentes de cada uno de los grupos de trabajo efectuaron la exposición de los mismos.

Universidades

El día 25 de noviembre tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, el acto de inauguración del Curso 2002-2003 del *Máster de Seguridad y Defensa*, desarrollado en el marco del Convenio de este Centro con la Universidad Complutense de Madrid. El acto fue presidido e inaugurado por el TG DICESEDEN.

NOTA: Las personas interesadas en la adquisición de algunas de las *Monografías* y *Boletín de Información* del CESEDEN pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Teixeira.