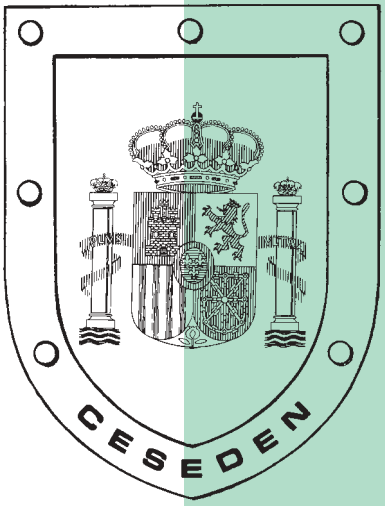
BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 273



CONFERENCIAS

• LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO
Luis Alejandre Sintés
Teniente general del Ejército de Tierra.

COLABORACIONES

• EL CONFLICTO DE CHIPRE EN PERSPECTIVA HISTÓRICA
María Dolores Algora Weber
Profesora de la Universidad de San Pablo CEU.

• DESEMBARCOS OLVIDADOS
Luis Solá Bartina
Coronel de Infantería de Marina.

• LAS GUERRAS Y LOS BIENES CULTURALES
Antonio R. Rubio Plo

• APROXIMACIÓN A LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS
Bruno Álvarez Padiz
Alumno del Máster de Seguridad y Defensa.

• INFORMACIÓN, ORGANIZACIÓN Y TECNOLOGÍA EN EL MINISTERIO DE DEFENSA
Manuel Macía Gómez
Teniente coronel del Ejército del Aire.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

HEMOS LEÍDO

año 2002

MINISTERIO DE DEFENSA

BOLETÍN DE INFORMACIÓN

SUMARIO

Conferencias

— La seguridad en el Mediterráneo 7

Colaboraciones

IV. ESTRATEGIA

— El conflicto de Chipre en perspectiva histórica 27

V. OPERACIONES

— Desembarcos olvidados 49

VIII. POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

— Las guerras y los bienes culturales 79
— Aproximación a las sanciones disciplinarias 83
— Información, organización y tecnología en el Ministerio de Defensa 101

Reseñas de libros y revistas

Hemos leído

XI. ACTIVIDADES DEL CENTRO

— Inauguración del I Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos 141
— II Seminario Nacional sobre la Revisión Estratégica de la Defensa 142
— Conferencia pronunciada por el excelentísimo señor TG, don Luis Alejandre Sintés 143
— Visita a España del jefe del Estado Mayor de la Defensa de Polonia 144
— Clausura del I Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos 145
— Acto académico homenaje a don Adolfo Uribe Zabalo 146
— Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE) 147

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

CORREO ELECTRÓNICO: ceseden@oc.mde.es/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: junio 2002

CONFERENCIAS

LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Luis Alejandre Sintés
Teniente general del Ejército de Tierra.

El Mediterráneo, verdadera encrucijada de continentes y de civilizaciones, frontera entre el mundo rico y el mundo pobre, entre una región de gran estabilidad política y la fragmentada zona del norte de África, Oriente Medio y Balcanes, entre el islam, el cristianismo y el judaísmo, en definitiva crisol de religiones, razas, culturas y lenguas, se ha convertido en una de las zonas más relevantes desde el punto de vista geoestratégico. Un *Mare Nostrum* abierto e integrador (donde las relaciones comerciales y políticas eran común denominador), se fue transformando en un mar Mediterráneo como expresión de una barrera o foso donde confluyen desequilibrios y tensiones.

Al hacer un recorrido por su geografía política nos encontramos, de entrada, con la situación existente en Oriente Medio, factor desestabilizante en el panorama global de las relaciones internacionales, o nos encontramos con la zona de los Balcanes, o con los problemas fundamentalistas en Egipto, o la situación de Argelia y Libia. En definitiva un amplio número de situaciones de conflicto o de posibles orígenes de éstos, que podrían desestabilizar la región. Esta percepción es lo que ha hecho que en el último decenio, sobre todo en Europa, se haya generado una cierta inquietud y haya comenzado a tenerse en cuenta los asuntos relacionados con la seguridad de la zona.

Cualquier consideración sobre el asunto no debe enfocarse como la necesidad de establecer unos medios defensivos que hagan frente a una determinada amenaza que la pueda perturbar, sino como un intento de disminuir unos riesgos analizando las causas que los originan. Por ello, al referirnos a la seguridad en el Mediterráneo se ha de hacer con una sensibilidad extrema tratando de evitar los recelos que se pueden suscitar entre los países de la orilla sur al percibir cualquier iniciativa, a su vez como una amenaza (reacción del norte contra la percepción de una amenaza del sur). No significa limitarse a desarrollar unos factores estrictamente militares, sino que se deben abarcar múltiples aspectos (sociales, económicos, políticos, etc.) que permitan establecer una esfera de mutua (norte-sur) confianza entre ambas riberas. Y todo ello en el convencimiento que debe tenerse de no tratar de imponer un modelo de seguridad compartido realizado unilateralmente según los patrones de los países de la Europa Occidental.

Partiendo de la premisa de la dificultad de desarrollar todo lo concerniente a la seguridad en el Mediterráneo desde un prisma estrictamente militar, centraré mi conferencia en exponer los pasos en lo que a política de seguridad (considerada en un amplio sentido) se han llevado a cabo a través de los llamados Diálogos Mediterráneo, dando previamente unas pinceladas sobre la situación de la cuenca, su idiosincrasia y los posibles riesgos que pueden amenazar la estabilidad en la zona. Hablaré, por lo tanto de las iniciativas de la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

como máximos exponentes, sin olvidar alguna otra como la impulsada por la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Finalizaré tratando de analizar las posibles líneas de actuación futuras, lanzando una serie de ideas a modo de reflexión como conclusión final.

Análisis geopolítico de la región: de las relaciones este-oeste a las norte-sur

De la pluralidad dominante se deduce la dificultad de considerar la región como un todo desde un punto de vista geopolítico. Existen opiniones contrapuestas al respecto. Para referirnos a una región deberíamos considerar una zona con una cierta cohesión y alineada en torno a determinado núcleo de poder. En el Mediterráneo es indudable que las diferencias culturales, económicas y políticas se ponen de relieve. Asimismo el propio mar actúa como frontera que limita unos espacios geográficos definidos (norte-sur). Si pueden encontrarse, en cambio, unas determinadas áreas subregionales que presentan una cierta homogeneidad:

— El noroeste, que engloba a los Estados ricos de la Europa Occidental, con un nivel de desarrollo económico elevado y un crecimiento demográfico prácticamente nulo.
— El suroeste, la zona del Magreb, donde la Unión del Magreb Árabe (UMA) constituye el elemento integrador. Crecimiento económico lento y presión demográfica elevada.
— El sureste, conjunto de Estados heterogéneos condicionados por el problema árabe-israelí, donde este último país rompe la cierta homogeneidad de la zona.
— El noreste, donde encontramos una compleja zona muy influenciada por la herencia del pasado (Imperios otomano, austro-húngaro y soviético).

Destacar por su valor geoestratégico a Turquía en el Mediterráneo Oriental (mención a Grecia y la importancia del control de los estrechos); Israel en la ribera sureste, Egipto a caballo entre el oriente y el occidente y de gran valor por su ascendente en la zona. En el Mediterráneo Occidental debe hacerse una referencia al papel de Argelia y Marruecos y la influencia que su futura evolución puede ejercer.

Las principales organizaciones interesadas que operan en la zona son la Unión Europea, la OTAN y la OSCE desde una perspectiva europea y la Liga de Estados Árabes, la UMA, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la Conferencia Islámica desde la óptica de los países de la ribera sur.

Por otro lado, se plantea la dificultad de limitar geográficamente la zona (al referirnos al Mediterráneo), considerando la «interdependencia» existente con otras zonas más alejadas (Afganistán, golfo Pérsico, etc.), que si bien no están en la ribera mediterránea propiamente dicha, sí que pueden ejercer una profunda influencia. Aun siendo restrictivos respecto a las zonas antes mencionadas, utilizaremos en un sentido amplio la pertenencia a la cuenca mediterránea, incluyendo los Balcanes, zona de gran implicación en la seguridad mediterránea y considerando la Unión Europea como un todo (destaca el interés de Portugal en el Mediterráneo a pesar de ser un país atlántico). Añadir que los Diálogos OTAN incluyen Mauritania en el grupo de contacto de países de la ribera sur.

Extractando las principales características intrínsecas de la región:

— Aunque el mar separa, la proximidad de todas las partes es evidente. Hay unos lazos de vecindad muy fuertes entre ambas orillas que en ocasiones se remontan a siglos pasados.
— Cualquier relación entre ambas orillas parte de una posición de dominio de una de esas partes: en el norte la poderosa Unión Europea, y en el sur un conjunto fragmentado de países, sin una identidad regional propia y con rasgos de inestabilidad.

Riesgos posibles, fuentes de inestabilidad

Durante la guerra fría, como consecuencia de la bipolaridad, la cuenca mediterránea tuvo un gran valor estratégico, convirtiéndose en un escenario altamente militarizado. Constituía una vía comercial de gran interés (1) y frontera entre ambos mundos: el interés estratégico del Mediterráneo estribaba principalmente en su condición de vía marítima de unión Atlántico-Pacífico con su capacidad de control de las principales rutas de abastecimiento petrolífero, así como en la capacidad de denegar el acceso a los puntos claves del mismo al bloque enemigo. Eso se traducía en una serie de factores que deben ser tenidos en consideración: el equilibrio militar, la proliferación de armamentos, seguridad de las rutas comerciales, acceso a recursos estratégicos, etc.

El dominio de los países de la Europa Occidental había dado paso después de la Segunda Guerra Mundial a una cada vez mayor presencia de Estados Unidos tratando de contener la expansión del comunismo. Según la «Teoría de la Contención» de Kennan (2) intentaban mantener a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en la zona continental, impidiéndole la salida al mar. Los americanos dominaban la mayor parte de los flancos marítimos. La presencia permanente de la VI Flota era manifestación de esa posición de liderazgo americana. Pese a esta oposición de Estados Unidos, a partir de los años sesenta la URSS incrementa su presencia en la zona.

El equilibrio existente entre las dos grandes potencias hacía que cualquier posible foco de inestabilidad quedara bajo el paraguas que desplegaban. En el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, incluso, se repartían influencias. El análisis geoestratégico debía realizarse desde una perspectiva horizontal, teniendo en cuenta la confrontación este-oeste.

Pero, la desintegración del Imperio soviético y la reordenación del equilibrio internacional, se tradujo en una nueva estructura de relaciones caracterizadas por la multipolaridad. Ello ha permitido el florecimiento de una serie de conflictos de carácter regional que, si bien no afectan a la seguridad de la zona (considerada en su conjunto), si son fuente permanente de inestabilidad y bloquean a menudo cualquier intento de cooperación.

---

(1) Por Gibraltar pasan anualmente 75.000 buques.

(2) «Resulta evidente que el elemento principal de toda política de Estados Unidos frente a la URSS. debe ser una contención a largo plazo, paciente, pero firme y vigilante de las tendencias expansionistas de los soviéticos…» «Teh Sources of Soviet Conduct» artículo firmado por George F. Kennan y publicado en la revista *Foreign Affairs,* julio de 1947.

Hay que citar, «en primer lugar, el conflicto palestino-israelí» de Oriente Medio. Conflicto con fuertes raíces culturales, religiosas, territoriales, económicas y que parece enquistarse. Constituye una de las llaves maestras dentro del concepto de seguridad del Mediterráneo.

Por otro lado el «conflicto de los Balcanes» del que no es preciso entrar en más detalles al ser sobradamente conocido. También se ha de mencionar el «conflicto greco-turco» tanto por la situación existente en Chipre, como por el contencioso de las aguas jurisdiccionales. Dicho conflicto dificulta en determinados momentos intentos de actuación coordinada OTAN-Unión Europea.

Finalmente la situación existente en otras zonas de gran importancia por las repercusiones que puede tener en todo el norte de África y por ende en los vecinos del norte.

¿Cuáles son las «causas» próximas que actúan como desencadenantes de tensiones y que implican o podrían implicar desestabilización en algún punto de la región?

Además de la, ya de por sí, desestabilización inherente a la existencia de una serie de conflictos históricos, que según Paul Balza (3) son fruto de una determinada herencia del pasado, podemos encontrar una serie de factores cuya existencia supone un cierto índice de riesgo:

1. Los que son producto del desequilibrio económico existente entre el norte y el sur (la relación entre la renta media *per cápita* de los países miembros de la Unión Europea y el resto de los países mediterráneos es de 20 a 1). (Según Informe de Desarrollo Humano el Producto Interior Bruto [PIB] en dólares estadounidenses: Argelia, 5.063; Marruecos, 3.419; Egipto, 3.420; Turquía, 6.380; Unión Europea, 23.699). Esta desigualdad, unida a un crecimiento demográfico muy elevado de los países del sur, se traduce en una fuerte presión demográfica sobre la orilla norte (4).
2. Aquellos otros que pueden generar inestabilidad interna en determinados países de la ribera sur, lo que a su vez podría contribuir a la desestabilización de la zona mediterránea. Aquí podría hablarse de disputas fronterizas, como la existente entre Argelia y Marruecos; luchas entre comunidades (étnicas o religiosas) como en el Líbano; conflictos con minorías, como en el caso kurdo; ausencia de sistemas democráticos en algunos países agudizado con problemas de corrupción; no respeto de los derechos humanos; control de determinados recursos estratégicos (petróleo, gas, o agua —Altos del Golán—) y finalmente, como los últimos acontecimientos han puesto de manifiesto, el riesgo que supone la instrumentalización del islam con determinados fines políticos, manifestándose en el avance de los grupos fundamentalistas (5). En definitiva dificultad de reconciliar el pluralismo religioso, cultural y económico con las demandas que se plantean en el campo de los derechos civiles y políticos.
3. No puede olvidarse tampoco la amenaza consecuencia de la proliferación de armas nucleares o de destrucción masiva, procedente principalmente de los llamados *rogue States*. Hay que hacer una mención en este punto al desarrollo de misiles balísticos de largo alcance.

---

(3) Paul Balza, especialista en el mundo árabe y musulmán. Director del Centre D'Études de l'Orient Contemporain de la Universidad de París.

(4) En el año 2002 somos 724 millones de europeos incluida Rusia. Hacia el año 2050 seremos 603 millones.

(5) HADAR, S.: «En Europa la religión es individual. En el Magreb y MEDOR es un fenómeno social, incluso político».

«Como conclusión» a lo hasta ahora dicho: el Mediterráneo no es un mar en calma. Los desequilibrios y diferencias existentes provocan tensiones. Y en esa dirección se ha de encauzar cualquier iniciativa que se emprenda tratando, no de aportar una solución puntual en algún determinado aspecto, sino aquellas de carácter global que permitan alcanzar puntos de encuentro.

Iniciativas de diálogo y cooperación

Me gustaría, llegado el momento de abordar el núcleo central de mi conferencia, destacar el acierto del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) en organizar este ciclo de conferencias sobre el Mediterráneo, permitiendo contribuir a incrementar la concienciación sobre el asunto, máxime si se tiene en cuenta la orientación profundamente mediterránea de gran parte de nuestras tierras. Y no digo esto como simple retórica. La cuestión mediterránea no se percibe como algo próximo entre nuestros diferentes socios europeos ni entre nuestros aliados de la OTAN. Ni tan siquiera es percibida como algo merecedor de una especial atención en determinados sectores de nuestro país. Incluso en Barcelona, iniciativas y estudios no están integrados.

Quisiera, de igual forma, alertar sobre el pesimismo que nos puede invadir a medida que nos vayamos adentrando en los relativamente escasos logros alcanzados durante estos últimos años. El camino es y será difícil, no obstante ello no debe hacer desistir el continuar profundizando pues la historia de las relaciones internacionales nos enseña que en cualquier proceso de este tipo la paciencia y la constancia han de acompañar. Se trabaja con unas miras lejanas. Preguntémonos cuantos años ha costado construir Europa, y cuanto queda aún por construir (6).

Unión Europea

La política mediterránea de la Unión Europea se remonta a sus inicios con la firma del Tratado de Roma, estando en esos momentos muy determinada por las particulares relaciones que vinculan a Francia con los países del Magreb. En los comienzos de la década de los setenta (Cumbre de París del año 1972) se establecieron relaciones bilaterales e individualizadas con algunos países de la región que posteriormente darían paso a una política con aspiraciones globales. Hasta el año 1989 los resultados de lo que hasta entonces podríamos denominar política global mediterránea no habían pasado de simples acuerdos bilaterales. A raíz de los cambios políticos ocurridos con el desmembramiento de la URSS y ante la entrada en la Comunidad Económica Europea de España y Portugal, es cuando se intenta dar un nuevo impulso mediante lo que se dio en llamar política mediterránea renovada. No obstante, este programa de carácter económico no obtuvo grandes resultados. Tuvo su continuación en el Consejo de Lisboa del año 1992 donde se introdujo una política global que pudiera completar los acuerdos bilaterales enmarcándolos dentro de acciones de carácter multilateral.

(6) En palabras del comisario Marín, en Bruselas «un año es un suspiro, cinco años un minuto.»

La dimensión de seguridad no comenzó a ser abordada por la Unión Europea hasta que entre los años ochenta y noventa los países de la entonces Comunidad Económica Europea no acuñaron la expresión política exterior y de seguridad común. Aparecieron propuestas que partían de diferentes concepciones acerca de cual debía de ser el marco más adecuado para desarrollar una cooperación en profundidad. Francia, España e Italia en menor medida, manifestaban una mayor sensibilidad por la problemática relacionada con el colindante sur, a diferencia de los países del norte cada vez más abocados a la ayuda de los antiguos países del bloque del Este y con las miras puestas en la futura ampliación.

En esa línea se llevaron a cabo diversas iniciativas que no acabaron de cuajar, como el proyecto italo-español de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) en el año 1991, o la propuesta de Diálogo Subregional de 5+5 entre los países del Mediterráneo Occidental de la Unión Europea (Francia, España, Portugal, Italia y Grecia) y los países del Magreb miembros de la UMA, añadiéndose Malta.

Las nuevas perspectivas abiertas con el Proceso de Paz de Madrid, y los Acuerdos de Oslo, los Consejos de Corfú y Essen del año 1994, permitieron la convocatoria de una nueva conferencia que surge bajo el impulso de los países europeos del Sur.

Así en 1995 tuvo lugar la Conferencia de Barcelona que reunió a los 15 países miembros de la Unión Europea y a los 12 restantes de la cuenca mediterránea excepto Libia y los países balcánicos.

Esta Conferencia, que culminó en una declaración, significó el nacimiento de lo que se ha dado en llamar Proceso de Barcelona cuyo objetivo es reforzar la política mediterránea convirtiendo la cuenca en una zona de cooperación, paz, seguridad y desarrollo social. Está basado en un espíritu de asociación, complementario de apoyo y consolidación de las relaciones bilaterales que se pretenden potenciar mediante acuerdos de asociación y mediante un enfoque coordinado que respete las peculiaridades de cada una de las partes.

El documento final de la Conferencia se articuló en torno a tres pilares (o partenariado como es llamado en lenguaje comunitario): el de política de seguridad, el económico y el tercero, social, cultural y humano. El primer pilar se basaba en una declaración de principios de carácter general (respeto a la igualdad de derechos entre los pueblos, respeto a la integridad territorial, abstención de intervenir en asuntos internos, renuncia a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial, respeto a los derechos humanos) y otros más específicos que marcaban una pauta de actuación de cara al futuro (promover la estabilidad y la seguridad regional; fortalecimiento de la cooperación en la prevención y la lucha contra el terrorismo; no proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas y puesta en marcha de medidas de control de las convencionales; abstención de desarrollar unas capacidades militares que sobrepasen los requerimientos de una legítima defensa). Y se desarrollaba con una serie de programas de seminarios y formación para diplomáticos, acuerdos bilaterales, intercambio de información, protección y gestión de crisis de apoyo a la población civil, y el Instituto de Política Exterior (Euromesco).

Sin embargo, las diferencias entre los países árabes e Israel no permitieron posteriormente plasmar estos acuerdos en un plan de trabajo que permitiera avanzar en el Proceso.

En la II Conferencia de Malta, abril del año 1997, no se lograron los avances esperados en lo que al primer pilar se refiere. Las reuniones celebradas entre Barcelona y Malta sólo supusieron recortes en la agenda de diálogo avanzándose en muy escasos puntos. Temas aparentemente poco comprometedores encaminados a la construcción de medidas de confianza o al intercambio de información quedaron bloqueados por la situación existente en Oriente Medio. Destacar la elaboración por parte de los países de la Unión Europea de un borrador de la Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad que fue presentado en dicha Conferencia, aunque se pospuso su desarrollo definitivo a la espera de una mejor coyuntura política. Malta significó una desaceleración del impulso de Barcelona.

La Presidencia germana trató de dar un nuevo impulso al proceso con la III Conferencia Euromediterránea de Sttugart en 1999. Se intentó reactivar el espíritu inicial, manifestando la voluntad de adoptar las medidas adecuadas encaminadas a asegurar la estabilidad. Ello se plasmó en el compromiso de elaborar una Carta Euromediterránea por la Paz y la Estabilidad, cuyas directrices fueron aprobadas. Este Documento debería ser la base de la que emanaran todas las acciones y medidas que se llevaran a cabo en el campo de la seguridad. Las directrices establecían un concepto de seguridad global en el Mediterráneo que debiera extenderse a todas las áreas de influencia de esa cuenca, principio de no-injerencia y aproximación común a la estabilidad. Todo ello basado en un clima de diálogo. Pareció abrirse un rayo de esperanza en él, hasta el momento, estancado proceso.

Sin embargo, la IV Conferencia Euromediterránea de Marsella de finales de 2000, no aportó ninguna novedad, reflejando las conclusiones, la necesidad de profundizar en el futuro en campos como: el terrorismo y las migraciones. Destaca, dentro de las conclusiones generales, un apartado específico dedicado a la situación en Oriente Medio, tema que centró gran parte de los debates y que se manifiesta como uno de los ejes centrales en torno al que continuamente girará cualquier avance o retroceso que se produce en el Proceso de Barcelona. Ello se puso nuevamente de relieve en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Bruselas en noviembre del pasado año.

Esta ausencia de operatividad llevó a Portugal durante su Presidencia el pasado año a organizar una nueva reunión del Grupo 5+5 (inactivo desde el año 1991), con el objetivo de flexibilizar el Diálogo Mediterráneo entre los países pertenecientes a una zona más homogénea. Es un intento de desbloquear el diálogo eliminando el obstáculo que supone reunir en una misma mesa a los diferentes protagonistas del conflicto de Oriente Medio.

Haciendo balance de la situación actual del Proceso y en referencia a los objetivos que se marcaron en la Declaración de Barcelona, hay una mezcla de luces y sombras. Constituye un primer intento de aportar respuestas a los desafíos planteados en la ribera. Pretende dar una respuesta global y ha creado un espíritu de partenariado a pesar de la negativa influencia del conflicto de Oriente Medio.

No obstante, mencionar que la intención de establecer como principal instrumento la Carta para la Paz y la Estabilidad, no ha pasado de ser un borrador. Según informó la propia Comisión debe aprobarse la Carta e iniciar su aplicación tan pronto se dé una mejor situación internacional. Debe convertirse en un documento de compromiso político, encaminado a la prevención de tensiones y crisis y al mantenimiento de la paz y la estabilidad mediante la «seguridad cooperativa».

Por otro lado el proceso de ratificación de acuerdos se manifiesta muy lento. A la dificultad de ratificarlos por parte de todos los países mediterráneos se debe añadir la dificultad intrínseca al mecanismo de toma de decisiones de la Unión Europea. Aunque en las diversas reuniones celebradas han habido declaraciones de buenas intenciones, no ha habido un diálogo lo suficientemente abierto que permita crear esa necesaria confianza.

Además, una aproximación a la propia Unión Europea permite comprobar que la división en las diferentes áreas de colaboración (partenariados) no se corresponde con los propios a pilares de la Unión, lo que ha podido generar ciertas distorsiones. Por otro lado, no parece que se haya tenido voluntad firme de abordar los asuntos relacionados con la seguridad. Los esfuerzos llevados a cabo por la Unión Europea se han centrado en el segundo y tercer partenariado (principalmente el segundo —economía—) no encontrando el modo de abordar los asuntos relativos al primero. La carencia de una política exterior y de seguridad común por parte de la Unión Europea impide ofrecer un diálogo coordinado y coherente. Las políticas nacionales priman sobre los esfuerzos realizados conjuntamente.

Unión Europea Occidental (UEO)

Aunque tratado separadamente debe ser considerado un apartado más de la política de la Unión Europea, pendiente de que se determine la integración, una vez desaparecida la UEO, en todo el proceso de las, por cierto escasas, iniciativas que se llevaron a cabo.

Después de la Declaración de Petersberg en 1992 los países miembros de la UEO decidieron iniciar un diálogo bilateral con algunos países mediterráneos. Este diálogo se iniciaba con la premisa de la inexistencia de una amenaza procedente de la ribera sur contra los países europeos, pretendiendo incidir en otros aspectos como los relacionados con la proliferación de armas masivas y el acceso al poder de grupos integristas.

Las actividades han sido esporádicas dependiendo del empuje del país que ejercía la Presidencia de turno. De todas formas cualquier intento de avance quedó frustrado a partir de la creación por parte de los países miembros de la UEO, de las Fuerzas de Acción Rápida, Eurofor y Euromarfor, para el eventual desarrollo de *misiones Petersberg*. Ello fue percibido con gran recelo por parte de los países de la orilla sur que desconfiaron de los objetivos reales de tales fuerzas.

El peso del carácter militar de esta Organización, así como su debilidad ante la falta de un verdadero y decidido apoyo de sus miembros, llevó a que los resultados obtenidos fueran realmente escasos.

OTAN

Tradicionalmente el Mediterráneo era percibido por la OTAN como el flanco sur de su despliegue defensivo, viniendo su importancia determinada por el juego estratégico existente entre los dos bloques.

Ya en el Concepto Estratégico del año 1991, el despliegue masivo y la disuasión son sustituidos por el diálogo y la cooperación. Se contempla un entorno plural de riesgos y se afrontan un nuevo tipo de acciones de mantenimiento e imposición de la paz que no se pueden constreñir a una determinada área geográfica.

Es por ello, que como consecuencia de la inestabilidad existente en la zona meridional y oriental de la región, su importancia estratégica se vio incrementada para la Alianza durante los últimos años. Los intereses aliados podían verse afectados, la seguridad deja de ser un asunto militar para convertirse en una cuestión de estabilidad interna. Culmina en la declaración de la reunión de jefes de Estado celebrada en Bruselas en 1994, consecuencia del favorable clima que existía en Oriente Medio, encaminada a establecer los mecanismos para iniciar un diálogo, comprensión y crear un clima de mutua confianza entre los países de la región. Se decidió abrir unos contactos bilaterales, con otros países no miembros, siempre como complemento a los llevados a cabo en otros foros internacionales. Se intentaba aprovechar los esfuerzos del Proceso de Barcelona, o los diálogos de la UEO o de la OSCE, a fin de evitar duplicidades.

El instrumento empleado fue el diálogo, iniciado con seis países (Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez). Argelia se incorporó en febrero del año 2000. Busca establecer cauces de discusión e intercambio sobre las bases de:

— El diálogo progresivo incorporando paulatinamente nuevos participantes y nuevos temas.
— El diálogo bilateral de forma que aquellos Estados que no pertenecen a ninguna organización puedan participar como Estados soberanos.
— No discriminación a los participantes.

Desarrollado a través de un programa de trabajo en actividades de cooperación: intercambio de información; colaboración en planes civiles de emergencia e investigación científica en el área de defensa; seminarios sobre actuación en catástrofes naturales; y en la dimensión estrictamente militar, invitación a participar en cursos OTAN sobre control de armas, misiones de paz, protección de medio ambiente y protección civil para casos de emergencia, participación en ejercicios como observadores, e incluso en algunos casos (Egipto, Jordania y Marruecos) participación bajo mandato de la OTAN en operaciones reales como en la zona de los Balcanes.

Esto no significaba restar importancia a la *hard security* como la proliferación de armas de destrucción masiva. Para la Alianza esta posibilidad no debe descartarse y debe ser tenida en cuenta como posible fuente de inestabilidad y de desequilibrio estratégico. Por lo tanto se manifiesta un interés común OTAN-países mediterráneos por establecer una eventual cooperación, con el objetivo de impedir por medios diplomáticos la proliferación de armas de destrucción masiva.

El Diálogo Mediterráneo en OTAN tuvo un importante punto de inflexión en la Cumbre de Madrid de 1997 cuando se creó el Grupo de Cooperación Mediterránea, que asumió la responsabilidad global del Diálogo. Ello le dio un nuevo impulso al considerar la dimensión mediterránea como uno más de los componentes de la arquitectura europea de seguridad.

Posteriormente en la Cumbre de Washington los jefes de Estado de los países miembros decidieron reforzar las dimensiones del Diálogo estableciendo más oportunidades de deliberación y de cooperación, principalmente en el terreno militar. Este refuerzo del Diálogo emana del nuevo Concepto Estratégico del año 1999 donde se recoge la importancia de los elementos político, económico, social y medioambiental para permitir incrementar la seguridad. Las relaciones de amistad se han convertido en un objetivo fundamental y como parte de ello el Diálogo Mediterráneo se suma a los ya existentes con otras áreas: Asociación para la Paz, Consejo de Asociación Euroatlántico, Acta Fundacional OTAN-Rusia y Carta OTAN-Ucrania.

Hoy por hoy, toda iniciativa OTAN de Diálogo Mediterráneo es dirigida por el Grupo de Manejos de Conflictos que marca las directrices políticas del mismo. Éstas se componen de una parte política y de una militar, la cual, también contribuye, directa o indirectamente, a la parte política. Los debates se desarrollan anualmente, pudiendo celebrarse encuentros específicos si así se requiere.

La cooperación militar se desarrolla por el Comité Militar donde existe un *Working Group* trabajando en los asuntos de la cooperación. Esta cooperación se plasma en lo que se llama el Programa Militar del Diálogo Mediterráneo que nace en 1998. En base a este Programa los órganos de la Alianza ofrecen diversas actividades estructuradas en tres diferentes capitulados:

1. Actividades, ejercicios, seminarios y visitas (dirigido por el Estado Mayor Internacional).
2. Actividades que los propios países de la OTAN o de los países mediterráneos. *Sponsored activities* (España ofrece participación de observadores en ejercicios. En el año 2002 España dirigió ocho actividades en este sentido, siendo el país que mayor número ha ofrecido).
3. Actividades que directamente no enlazan con los objetivos políticos concretos pero que sí contribuyen a su logro.

El Diálogo OTAN se ha enmarcado dentro de la metamorfosis operada en la Alianza para adaptarse a la nueva situación internacional, dejando de convertirse en una organización meramente defensiva para adquirir un concepto más amplio de la seguridad. Centrada en asuntos de defensa, se ha realizado de un modo progresivo y con visos realistas en base a la experiencia adquirida en otros foros de cooperación.

OSCE

A partir del proceso de Helsinki la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) invitó a algunos países mediterráneos a participar como socios de cooperación. El Acta Final de Helsinki (1975) hacía mención expresa a cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en el Mediterráneo.

Con posterioridad hubo varias reuniones de expertos (La Valetta, 1979; Venecia, 1984; Palma de Mallorca, 1990; La Valetta, 1993) dedicadas a temas del Mediterráneo, la mayoría relacionadas con las esferas económicas, medioambiental, científica y cultural.

En la Carta de París de 1990, los Estados participantes declararon que continuarían esforzándose para reforzar la seguridad y la cooperación en la región mediterránea como factor importante para la estabilidad en Europa, reafirmándolo en el documento de la Cumbre de Helsinki 1992.

A partir de la Cumbre de Budapest de 1994 se constituyó un grupo de contacto para intercambio de información y organización de seminarios. Así se han celebrado diversos seminarios (El Cairo, 1995; Tel Aviv, 1996; La Valetta, 1998 y Amman 1999) centrados en la construcción de medidas de confianza sirviéndose de la OSCE como plataforma de diálogo que permitiera establecer un modelo de seguridad para el siglo entrante con sus implicaciones para la región mediterránea.

La OSCE considera que la seguridad en Europa debe considerarse dentro del contexto más general de la seguridad mundial y está estrechamente relacionada con la seguridad del Mediterráneo en su totalidad.

Fundamentalmente los pasos llevados a cabo se han dirigido a colaborar en diferentes campos que permitan crear unas condiciones políticas, culturales y económicas favorables.

La Carta de Seguridad Europea aconseja a los países mediterráneos aprovechar la experiencia OSCE para crear mecanismos de prevención de conflictos.

Postura de los países de la ribera sur

¿Cómo perciben los países de la orilla sur todo este tipo de iniciativas que por parte de sus vecinos del Norte se están impulsando?

Es difícil, y no debemos caer en la fácil tentación, de generalizar la postura que adoptan los diferentes países del Sur, en relación al tema. Los valores que la sociedad occidental reclama no coinciden necesariamente con los valores existentes en las sociedades de la ribera sur. Estos países no están dispuestos a pagar el tributo de una nueva forma de dominación a cambio de un cierto apoyo económico. En el aspecto político una de las principales preocupaciones es el mantenimiento de la estabilidad de sus regímenes políticos, lo que evidentemente en determinados casos se hace a costa de la profundización en los principios democráticos. La gran preocupación por la seguridad de los países del Norte, con sus organizaciones específicas de seguridad y las fuerzas multinacionales orientadas hacia el Mediterráneo, les lleva a considerar que la estrategia defensiva de los países europeos se encuentra dirigida hacia el sur.

Concretando algunos aspectos de la postura de países de la ribera sur:

1. Los países del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez, excepto Libia) participan de forma constructiva en todo el proceso de diálogo. Los tres países magrebíes se muestran a favor del diálogo, pero abogan por la creación de un concepto específicamente euromediterráneo, y demandan, en cierto modo, una mayor transparencia de la estrategia mediterránea de la Unión Europea, por entender que no es algo que

deba limitarse a los países de la orilla norte. Tienen en marcha diversos programas de intercambio económico. Marruecos y Argelia son dos actores principales del Proceso cuya cooperación será necesaria para la futura estabilidad de la región.

2. Libia no participó en la Conferencia de Barcelona, y desde entonces la postura de los miembros de la Unión Europea se mantuvo inflexible. El desbloqueo del asunto Lockerby ha permitido su asistencia a posteriores encuentros, siendo invitado en la Conferencia de Sttugart a formar parte del proceso como miembro de pleno derecho una vez acepte la Declaración de Barcelona y su desarrollo.
3. Países como Siria y Líbano muestran su oposición a determinadas iniciativas debido a la presencia de Israel. Egipto y Jordania parecen más flexibles al igual que los países del Magreb.
4. Turquía no duda en recalcar la especificidad de sus relaciones dada su pertenencia a la OTAN y su aspiración a ingresar en la Unión Europea. Se debe valorar su posición de puente de culturas. Por otro lado la situación de Chipre enturbia las relaciones de la Unión Europea con los turcos.
5. Los Balcanes se hayan en pleno proceso de consolidación y desarrollo institucional. Se debe estar atento a la evolución.

Sumario

Necesidad de compaginar dos modelos de cultura de seguridad que permita construir un modelo común. Por un lado la cultura europea:

— Que ya tiene cubiertas, recordando a Maslow (7), en su orden de prioridades otras necesidades básicas.
— Constituye el referente del proceso. Percibe unas amenazas y riesgos que provienen del exterior.
— Intenta repetir experiencias llevadas a cabo anteriormente en el continente.

Por el otro la cultura de seguridad de los países árabes

— Con unas raíces diferentes y con unas necesidades mínimas que en la mayoría de los casos no están cubiertas.
— Ha estado durante años sujeta al juego de alianzas de la guerra fría.
— Existencia del concepto de pertenencia al mundo árabe.
— Ligada a la estabilidad de los regímenes políticos.

A modo de sumario de las iniciativas comentadas:

— Diversas iniciativas en marcha y faltas de coordinación.
— Mayor hincapié de la Unión Europea en los aspectos económicos.
— Programas OTAN con objetivos alcanzables y concretos, combinando la colaboración política y militar. Iniciativa de países miembros principalmente.
— La OSCE cooperación muy limitada
— Países del sur interesados principalmente en mejora de sus condiciones socioeconómicas (8).

(7) Pirámide Motivacional: necesidades fisiológicas, de seguridad, de afiliación, de estima y de autorrealización.
(8) Máxima romana: «Primero vivir; después filosofar».

Perspectivas de futuro. Evolución

Una vez revisada la situación en que se encuentran las diferentes iniciativas, la pregunta que uno se plantea es cómo pueden evolucionar dada la situación existente y cómo parece lógico que deberían evolucionar.

El balance de los resultados obtenidos con el Proceso de Barcelona no invita al optimismo (9), aunque indudablemente se ha convertido en un marco de referencia para el diálogo entre ambas orillas. Los acontecimientos del 11 de septiembre no han hecho sino revalorizar dicho Proceso. De todas formas, tanto la crisis internacional (Afganistán y Oriente Medio) como la ampliación de la Unión Europea pueden afectar a cualquier iniciativa futura.

La red de relaciones se manifiesta muy compleja. Los compromisos adquiridos por los diferentes Estados mediterráneos son desiguales. A su vez esta necesidad de crear un espacio de estabilidad no es percibida de igual modo por todos los países miembros de la Unión Europea. Aparece la cuestión del mayor o menor desplazamiento del centro de gravedad europeo hacia el norte-este (apuntar que la Unión Europea proporciona tres billones de euros por año para el ingreso de los países del Este, que representa casi diez veces la cifra *per cápita* que la Unión Europea ha destinado al Mediterráneo desde la mitad de los años noventa). Por otro lado la Unión Europea centrará sus planes de futuro en aspectos como la economía que a la larga suponen una menor implicación política.

Destacan, por lo tanto, los siguientes obstáculos en el avance del Proceso:

— Las dificultades del Proceso de Paz en Oriente Medio, unido al comportamiento y mala fe negociadora, según reconoce la propia Unión Europea en un informe del Parlamento Europeo.
— El lento mecanismo de negociación y ratificación de acuerdos, al ser acuerdos bilaterales Unión Europea-países mediterráneos. El sistema interno de la Unión Europea hace que deban pasar por todas las capitales europeas para su ratificación.
— Ausencia de un diálogo franco sobre asuntos como prevención de terrorismo y migración.

La Cumbre de Feria de la Unión Europea del año 2000, marcó un nuevo rumbo en el Proceso al adoptarse la estrategia común para el Mediterráneo, reafirmando la importancia estratégica de la región y abogando por el principio de asociación como vía para hacer frente a los retos existentes: se fija el objetivo de avanzar de manera apreciable y significativa en el establecimiento de un área común de paz y estabilidad mediante una asociación política y en materia de seguridad.

Debe resaltarse, asimismo, la meta planteada de hacer uso de la Política Europea Común sobre Seguridad y Defensa (PECSD) como instrumento necesario para fortalecer la cooperación en la región, constituyendo una auténtica declaración de intenciones.

---

(9) GALLEGO, S.: *El País,* «Barcelona tuvo un buen diseño, pero tiene un mal balance (por el momento, por falta de liderazgo y por crisis económica)».

Europa se encuentra comprometida en dotarse de una política de seguridad común. Se vislumbra una nueva situación desde los acuerdos surgidos en el último Consejo Europeo de Laeken. La Unión Europea hace una clara apuesta de desarrollar la PECSD fortaleciendo sus capacidades tanto civiles como militares y creando las estructuras adecuadas. Se refleja en la elaboración de un detallado programa (desarrollo de las capacidades militares, contribuciones, plan de acción europeo sobre capacidades, incluyendo relación OTAN-Unión Europea). Alcanzada la voluntad política y concretados los instrumentos, es cuestión de tiempo para que paulatinamente se vayan alcanzando logros reales.

En definitiva, a diferencia de las meras declaraciones de intenciones anteriores, los objetivos específicos en este campo, parecen mostrar un deseo de profundizar en el proceso estableciendo medidas concretas. Se afirma la necesidad de crear una asociación, transparencia informativa, trabajar en la prevención de conflictos, en el desarme y el control de la proliferación de armamentos, así como la cooperación contra el terrorismo, la delincuencia organizada y el narcotráfico.

La declaración final del Consejo Europeo sobre la estrategia común relativa a la región mediterránea parece dejar entrever la voluntad de profundizar en la materialización de líneas de acción claras y comunes aunque se circunscribe al Proceso de Paz de Oriente Medio.

Por lo que a la OTAN se refiere, con un interés creciente, está comprometida en este enfoque amplio de la seguridad que reconoce la importancia de los actores políticos, económicos y sociales, además de la misión indispensable de defensa. Tratará de preservar la paz, reforzar la seguridad y la estabilidad mediante la cooperación y el diálogo, prosiguiendo la asociación en el marco de su enfoque cooperativo y el control de armamentos y del desarme. Ha hecho una apuesta por el Diálogo Mediterráneo haciendo especial hincapié en el lado práctico y particularmente en el terreno militar. La experiencia en la asociación con países del Este ha demostrado la viabilidad de este tipo de cooperaciones. Pero la OTAN es consciente de que necesita ser sensible al contexto específico en que tiene que llevarse a cabo, requiriendo unas soluciones específicas dada la heterogeneidad de la región.

Buena prueba de este creciente interés la OTAN, (consecuencia del día 11 de septiembre), es la reciente formalización de reuniones del grupo de Diálogo Mediterráneo al máximo nivel de representación NAC (*North Atlantic Council*).

La OTAN es consciente, asimismo, de la necesidad de concentrarse en los temas de seguridad y defensa, en aquello que conoce bien, complementando las iniciativas de otras organizaciones. En este sentido se plantea un incremento de los intercambios en ejercicios y en operaciones como las que se vienen desarrollando.

No obstante, se requiere un apoyo incondicional de los países miembros, aspecto que a veces queda dificultado por los intereses concretos de algún determinado país más interesado en encauzar cualquier tipo de iniciativa a través de la Unión Europea.

Conclusiones

Termino con algunas reflexiones a modo de conclusiones:

— No se ha de tratar de imponer el modelo de seguridad europeo, sino de un primer paso para dibujar un modelo de seguridad común que recoja las inquietudes y necesidades de ambas orillas.
— Los países de la Unión Europea parecen moverse en determinados asuntos por motivaciones internas más que por otras de carácter comunitario. Una política común claramente definida se manifiesta, decisiva.
— Un elemento clave en todo el proceso son Estados Unidos. Como primera potencia mundial, hoy por hoy, su aquiescencia es un paso crítico.
— La situación de Oriente Medio es un elemento distorsionador de primer orden que bloqueará cualquier intento de avanzar.

Los nuevos retos que acompañan a los cambios habidos en la región mediterránea aconsejan establecer un planteamiento concertado, que aglutine la multitud de iniciativas europeas que apuntan en el campo de la seguridad. El establecimiento de una mejor coordinación entre ellas (básicamente Unión Europea-OTAN) es esencial. Hay que evitar duplicidades, centrándose cada organización en aquello que mejor desempeña. La Asociación Euromediterránea de la Unión Europea y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN son complementarios, abordan distintos aspectos de las mismas cuestiones.

Sin embargo, la ausencia de relaciones institucionales entre ambas Organizaciones dificulta enormemente cualquier logro en este sentido. Por ello se antoja imprescindible el establecimiento de vínculos institucionales entre OTAN y Unión Europea para desarrollar una mejor sinergia y la cooperación entre iniciativas de ambas Organizaciones.

No termina de entenderse la división que habitualmente se lleva a cabo del concepto de seguridad asignando los temas *hard security* a la OTAN y los *soft security* a Unión Europea. Toda política de seguridad debe desarrollarse desde un punto de vista global, considerando las múltiples condicionantes y que superan los estrictamente militares y políticos

Al mismo tiempo debe coordinarse la política a seguir por parte de Europa y Estados Unidos. Ello significa establecer unos acuerdos de principios que permitan evitar las discrepancias. Es ineludible que hoy por hoy los americanos tienen mucho que decir. Europa, por otro lado, debe alcanzar unas posición clara y firme de la que emane una línea de actuación coherente y decidida no sujeta a los impulsos de la Presidencia de turno. Y esto se manifiesta, entre otras cosas, en una capacidad de actuación autónoma, tanto civil como militar.

Y Europa debe liderar este proceso, impulsando iniciativas de cooperación y compensando sus políticas tanto hacia el Este como hacia el Sur. Y España (10), en concreto, en el entendimiento de que su posición le permite ser el interlocutor y puente, puede desempeñar un papel de gran protagonismo. Haciendo una referencia a medidas concretas, lanzó la idea de la creación de un Observatorio de Defensa para el Mediterráneo en Barcelona, como instrumento de coordinación e impulsor de colaboraciones en este campo. Hemos de aprovechar la buena labor que tanto instituciones como organismos de carácter privado vienen desempeñando en esta ciudad.

(10) Miquel Nadal propone tres iniciativas: integración económica (comercial, inversiones, liberalización flujos agrícolas), social y política (somos 27, seremos lo que quieran los 27).

El trasvase de otras experiencias en el desarme y control de armamentos (OSCE) no es aplicable en esta zona. Debe tomarse como modelo la creación de un clima de entendimiento, sin pretender aplicar medidas determinadas empleadas en otras regiones y que en ésta en concreto pueden no ser adecuadas. No se puede llevar a cabo un control en términos cuantitativos por la dificultad que presenta en algunos casos la inestabilidad interna y por no tener un único interlocutor válido de referencia en la ribera sur.

Sea cual sea la línea de actuación a seguir, debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a la situación del momento. Siendo prácticos parece oportuno darle un carácter subregional, estableciendo una asociación en una determinada zona, de modo que pueden extrapolarse las experiencias obtenidas cuando la situación lo permita. El Mediterráneo Occidental puede ser un adecuado banco de pruebas al darse una cierta homogeneidad tanto geográfica, como histórica, como de intereses entre los países de ambas orillas. Permitiría eludir circunstancialmente las trabas que origina la situación entre israelíes y palestinos.

La agenda a seguir en los temas de seguridad está evolucionando al compás de lo acontecimientos internacionales. Han emergido nuevos asuntos (terrorismo, drogas, etc.) que rompen anteriores esquemas y que obligan a reforzar el diálogo político dejando en segundo lugar el estrictamente militar. Cada vez se habla más de estabilidad fruto principalmente de la estabilidad que debe reinar en el sur.

Como conclusión final me gustaría resaltar el esfuerzo que todos los países europeos debemos realizar para eliminar los recelos existentes en nuestros vecinos, piedra angular que ha de permitir crear un clima de entendimiento y confianza.

COLABORACIONES

ESTRATEGIA

IV

EL CONFLICTO DE CHIPRE EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

María Dolores Algora Weber
Profesora de la Universidad de San Pablo CEU.

Introducción

A comienzos de los años noventa la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría marcaban el comienzo de las transformaciones que llevarían a una nueva era en el orden mundial contemporáneo. Entre esos cambios, el resurgir del nacionalismo ha generado un escenario de conflictos que afecta muy significativamente a Europa del Este y al Mediterráneo Oriental. En este contexto cabe incluir el «conflicto de Chipre», cuya relevancia es cada vez más evidente como futuro miembro de la Unión Europea y por la necesidad de seguridad y defensa que plantea el nuevo panorama internacional.

El indudable valor estratégico de la isla, sometida durante años a las constantes presiones de «dos madres patrias», Grecia y Turquía, obliga a volver los ojos hacia un conflicto que supera cuatro décadas de la historia del siglo XX. Es uno de esos casos de los llamados «conflictos abiertos» en los que confluyen factores importantes que sobrepasan los acontecimientos de la isla. Chipre está al borde de los conflictos balcánicos y del inacabable conflicto próximo oriental. Pero, además de su esencia política, en el contencioso chipriota se encuentran raíces de un enfrentamiento religioso y cultural. La implicación de la Iglesia ortodoxa griega en los asuntos políticos ha suscitado la respuesta de Turquía como protectora de la minoría musulmana chipriota. La evolución de estas circunstancias ha cargado el conflicto de los rasgos propios de los conflictos nacionalistas.

En este sentido, teorías como la de la *Enosis* que promueven la unificación de todos los helenos, han jugado un papel fundamental con el transcurso de los años. Se podría hablar también de las aspiraciones *panotomanas,* sin embargo en ningún momento esta doctrina ha alcanzado la difusión, ni mucho menos el relieve político, que la promovida por los griegos.

El conocimiento de la historia de Chipre es uno de los instrumentos fundamentales para poder comprender la situación actual. El paso del tiempo por la convivencia entre grecochipriotas y turcochipriotas en la isla, lejos de proporcionar soluciones, ha provocado una ruptura que parece insuperable.

Este análisis seguirá el siguiente planteamiento: la revisión del pasado histórico para poder comprender por qué se han ido sucediendo crisis que han agravado la situación; cuál ha sido la intervención internacional en estos más de 40 años de fricción entre las

comunidades; y cuáles son las posiciones enconadas a las que se ha llegado que impiden poner fin al conflicto. Sólo con el análisis de estos elementos podremos obtener un juicio objetivo sobre la realidad chipriota a las puertas del siglo XXI.

Descripción del contexto histórico

La isla de Chipre, desde la Antigüedad hasta tiempos modernos, estuvo dominada por diversos pueblos del Mediterráneo. En el año 1571 fue conquistada por el Imperio otomano y permaneció bajo su administración hasta el año 1878. En aquel periodo convivieron en el territorio chipriota turcos y griegos, pueblos de raza, lengua, religión, cultura y tradiciones distintas.

En el año 1830 la independencia de Grecia dejó una profunda huella sobre Chipre. En la isla se produjo una mejora de la educación y de la cultura que hizo revivir fuertemente a la comunidad grecochipriota.

A mediados del siglo XIX, aunque los ingleses pensaban que el mantenimiento del Imperio otomano contribuiría al equilibrio europeo, desconfiaban de las pretensiones expansionistas de Rusia sobre Turquía y Francia sobre Egipto. Estos recelos motivaron un cambio en su política en el Mediterráneo Oriental, que dejó de ser meramente comercial y adquirió objetivos más amplios. Chipre se convirtió en un baluarte fundamental al este del canal de Suez en medio de su ruta hacia la India.

En el contexto de la descomposición de la Sublime Puerta y la acción imperialista de las potencias europeas, la isla pasó a la administración de Gran Bretaña por un tratado firmado con el sultán Abdul Hamid II en junio del año 1878: la Alianza de Defensa. Los ingleses no establecieron entonces una forma de dominación concreta, pues aunque tenían el control de hecho en Chipre, los sultanes conservaban la soberanía. En el año 1914 con la entrada del Imperio otomano en la Gran Guerra, el Gobierno de Londres convirtió la isla en una colonia y la anexionó a la Corona. Turquía reconoció definitivamente esta anexión en el Tratado de Lausana de 1923.

Por entonces la población era de unos 180.00 griegos y unos 46.000 turcos (1). Durante los años de la soberanía británica se fue deteriorando la convivencia entre los chipriotas, a pesar de que al principio las dos comunidades habían visto con buenos ojos la presencia de Londres que les libraba de los gravosos impuestos imperiales. En el año 1950 el sector grecochipriota, amparado por la Iglesia ortodoxa griega, inició una campaña a favor de la *Enosis* o anexión de Chipre a Grecia. Este proceso dio lugar a una guerra civil en la que la mayoría griega dirigida por la Organización Nacional de Combatientes Chipriotas (EOKA) siglas del griego, del coronel Grivas se enfrentó a la minoría turcochipriota, la que a su vez creó su propio movimiento, el Organización de la Resistencia Turca (TMT), siglas del turco (2). La violencia también se desencadenó contra los ingleses, pero su objetivo último era la anexión al Gobierno de Atenas. Los

(1) BOROWIEC, A.: *Cyprus: A troubled Island.* Connecticut, Praeger Publisher, p. 21. 2000.
(2) NECATILGIL, Z. M.: *The Cyprus Question and the Turkish position in International Law,* pp. 6-8. Oxford University Press. 1993.

turcochipriotas, minoría isleña, fueron expulsados de sus pueblos emigrando al norte de Chipre o a Turquía, en cuyo Gobierno encontraron protección.

Gran Bretaña, como potencia colonial, se opuso a la anexión a Grecia. Aunque los grecochipriotas recurrieron a Naciones Unidas para alcanzar sus demandas, el organismo internacional, en defensa del principio de autodeterminación, instó a ambos sectores a buscar una solución pacífica y justa para la creación de un Estado independiente en el que convivieran grecochipriotas y turcochipriotas.

A finales de la década de los cincuenta, tras la fracasada anexión de Chipre a Grecia, se emprendieron las negociaciones para alcanzar un acuerdo que permitiera el traspaso de la soberanía británica. Chipre debería convertirse en un Estado independiente pero asociado a Gran Bretaña, para lo cual los ingleses conservarían sus bases militares en la isla y el estatuto de potencia garante de las dos comunidades. A su vez se reservaba la capacidad de intervención junto a Grecia y a Turquía si se rompía el equilibrio establecido. En el año 1959 se alcanzó un acuerdo bajo estas premisas.

Un año más tarde, en 1960, se aprobó una Constitución y se concluyeron los Tratados de Garantía, Alianza y Radicación quintipartitos. Fue entonces cuando nació la República de Chipre alcanzando su independencia.

Las expectativas de una convivencia pacífica entre chipriotas duraron muy poco. La tensión acumulada saltó en un estallido de violencia en el año 1963. A pesar del orden constitucional, la comunidad griega mantuvo su objetivo de anexión a Grecia. Los grecochipriotas acusaron a Turquía de injerencia en asuntos internos, mientras que ésta acusó a aquéllos de querer anular los derechos de los turcochipriotas. En diciembre de aquel año quedó destruido el orden legítimo. Desde entonces los grecochipriotas utilizaron el título de «Gobierno de Chipre» y los turcochipriotas establecieron una administración turca paralela.

En marzo de 1964 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ordenó una operación para el mantenimiento de la paz, desplegando fuerzas militares en la isla.

La misión internacional no sirvió para resolver los problemas entre las comunidades chipriotas. El día 15 de julio de 1974 un sector grecochipriota favorable a la *Enosis,* alentado desde la junta militar de Atenas, dio un golpe de Estado con la intención de derrocar al presidente de la República, el arzobispo Makarios, partidario de la independencia de la isla. Días más tarde el presidente se dirigió al Consejo de Seguridad para acusar a Grecia de invasión y ocupación. Mientras se sucedían los enfrentamientos civiles internos, Turquía aprovechó la inestabilidad política e invocando la protección de la minoría turca también invadió Chipre con sus tropas ocupando el tercio norte de la isla. Se estableció como un Estado federado en aquel territorio desde febrero del año 1975. Gran Bretaña se deshizo de sus responsabilidades internacionales sobre la isla de Chipre.

Nuevamente el Consejo de Seguridad volvió a intervenir, encargando al secretario general la misión de aproximar a ambas partes para alcanzar un acuerdo en un plano de igualdad. En el año 1977 se logró firmar un acuerdo en Viena.

Tras un breve periodo de estabilidad, las continuas reivindicaciones de la total soberanía de la isla por parte del sector grecochipriota, impulsaron a los turcochipriotas a rea-

firmar sus derechos proclamando independiente la República Turca de Chipre del Norte en noviembre del año 1983, bajo la Presidencia de Rauf Denktash. Esta República no cuenta con el reconocimiento internacional, excepto el de Turquía.

En el año 1990 el «Gobierno de Chipre» solicitó la adhesión a la Unión Europea en nombre de la totalidad de Chipre. En la Cumbre de Luxemburgo de diciembre de 1997 la Unión Europea decidió iniciar las negociaciones. Aunque en el año 1998 la República Turca de Chipre del Norte propuso una solución a través de la confederación, las propuestas no fueron escuchadas.

De forma paralela a estas circunstancias se han añadido al «conflicto de Chipre» otros factores importantes. También en el año 1997, a principios de año, tuvo lugar lo que se llamó la «crisis de los misiles». El Gobierno de Nicosia anunció la compra de misiles antiaéreos que serían instalados en bases militares en la isla, a lo que respondió Turquía amenazando con instalar dos bases en el norte. Esto ha llevado a una escalada de la situación que convierte a Chipre en una de las zonas más militarizadas del Mediterráneo. Estados Unidos presiona a fin de disminuir la tensión entre dos miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Grecia y Turquía.

Fases y negociaciones en el conflicto

El nacimiento de la República de Chipre
y la ruptura del orden constitucional de 1960 a 1963

Tras una década caracterizada en Chipre por el terrorismo y después por la guerra civil, la administración británica anunció el Plan Macmillan en 1958. Este Plan proponía la elaboración de unas bases para la creación de un orden político que incluyera a las dos comunidades chipriotas, a Grecia, a Turquía y a Gran Bretaña. Mientras que los turcochipriotas vieron con buenos ojos esta propuesta, los grecochipriotas se negaron a aceptarla.

Los griegos presentaron en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1957 y en 1958 la cuestión de la *Enosis,* pero fue rechazada y ambas partes fueron instadas a buscar una solución pacífica, democrática y justa. En febrero del año 1959 comenzaron las rondas de negociaciones entre los jefes de Gobierno de Grecia y Turquía, con la consulta de sus respectivos interlocutores chipriotas, el arzobispo Makarios y Fazil Kutchuk (*Küçük*), para el establecimiento de las bases sobre las que debería discurrir el Estatuto de Independencia de Chipre. Conclusiones que fueron aceptadas y ratificadas por el secretario de Estado inglés, después de asegurarse la permanencia del gobierno de Londres en la isla (3).

El resultado de esta mediación internacional fue la elaboración de tres documentos por separado que debían recoger las aspiraciones de todas las partes implicadas:

1. Informe sobre la Estructura de la República de Chipre.
2. Informe sobre el Tratado de Garantía entre la República de Chipre de una parte, y Grecia, Turquía y Gran Bretaña de otra.
3. Informe sobre el Tratado de Alianza entre Chipre, Grecia y Turquía.

(3) NECATILGIL, Z. M.: *Opus citada,* pp. 9 y siguientes.

El arzobispo Makarios presentó inicialmente sus objeciones a los ya de por sí impopulares acuerdos para los grecochipriotas. En lo referente al Estatuto, Makarios se negó al poder de veto del vicepresidente turco, al derecho de intervención de Turquía, a la alianza defensiva que dejaba el camino abierto para el establecimiento de tropas turcas en Chipre y al número de diputados turcochipriotas en el Parlamento.

También puso objeciones al Tratado de Garantía en cuanto al área que se reservaban los británicos para el establecimiento de las bases militares.

Finalmente tuvo que hacer frente a la situación con realismo y, ante las escasas posibilidades de negociación, se resignó a aceptar incondicionalmente lo que vinieron a llamarse los Acuerdos de Zurich y Londres.

Una vez elaborada toda esta documentación que incluía un amplio volumen de acuerdos adjuntos, fue firmada por los ministros de Asuntos Exteriores de los tres Estados y por los dos representantes de las comunidades chipriotas. Con el fin de dar forma final a estas bases establecidas y aceptadas por todas las partes se designaron tres comisiones:

1. Comisión Conjunta para la Elaboración de la Constitución (con representantes de Grecia y Turquía, así como de las dos comunidades chipriotas).
2. Comité Provisional para la Transferencia de Autoridad a la República de Chipre.
3. Comité Conjunto para la Preparación de los Tratados Fundamentados en las conclusiones de la Conferencia de Londres.

Este proceso de negociaciones intercomunales logró establecer el orden político por el que debía regirse y velar el futuro Gobierno de Nicosia. En el Tratado de la República de Chipre se determinó el territorio del Estado y se expresó el compromiso por ambas partes de respetar el Estatuto de ambas comunidades. Asimismo se recogió el reconocimiento de la soberanía británica sobre las bases militares en Akrotiri y Dhekelia.

Por el Tratado de Garantía tanto la República de Chipre como Grecia, Turquía y Gran Bretaña se comprometían a mantener el Estatuto de Garantía tal y como estaba acordado y a mantener la integridad territorial y seguridad de la isla. Se reservaban incluso el derecho a tomar las medidas necesarias en caso de que el orden fuera alterado. Insistía en la soberanía inglesa de las bases militares.

El Tratado de Alianza ponía de acuerdo a chipriotas, griegos y turcos en la cooperación para una defensa común de Chipre y los comprometía en la organización de una resistencia conjunta ante cualquier ataque o agresión contra la integridad insular. Permitía incluso la participación de Grecia y Turquía en un cuartel general tripartito con presencia de contingentes militares.

Los tratados convirtieron a la República de Chipre en el resultado de unos acuerdos internacionales, que buscaban un equilibrio entre las aspiraciones grecochipriotas de la *Enosis* y las turcochipriotas de evitar lo que ellos consideraban una nueva colonización. Había en los tratados un aspecto que no debe pasar desapercibido en este análisis. El sector turco logró introducir una cláusula por la cual, si alguna vez Gran Bretaña declinaba su soberanía sobre Chipre, los territorios volverían a su antiguo «dueño», Turquía, y no Grecia.

Otro aspecto importante a resaltar es el carácter bicomunal con el que nació la República de Chipre, que nunca fue un Estado unitario. Desde el principio existieron dos comunidades iguales en lo político, aunque no lo fueran en cuanto al poder Ejecutivo y Legislativo. Así quedó recogido en los principales artículos de la Constitución en la que se incluyeron aspectos como los que siguen:

— El presidente de la República grecochipriota y el vicepresidente turcochipriota deben ser elegidos en comicios separados en el seno de cada una de las comunidades correspondientes. El presidente y vicepresidente serán los últimos en tener la palabra en los asuntos relativos a sus comunidades respectivas. El vicepresidente nunca puede sustituir al presidente en caso de ausencia de éste. El presidente de Gobierno, que sólo puede ser grecochipriota, es quien tiene derecho a remplazarle. El vicepresidente tiene derecho de veto en los asuntos relativos a asuntos exteriores, defensa y seguridad.
— Se establece la participación de las dos comunidades nacionales en las tareas del Gobierno central, el Legislativo, la Judicatura, Administración Pública y las Fuerzas Armadas. El Consejo de Ministros se compone de siete ministros grecochipriotas y tres turcochipriotas, sobre los que caerá la cartera de Asuntos Exteriores, Defensa y Hacienda. El Parlamento se compone de 35 diputados grecochipriotas y 15 turcochipriotas, elegidos por listas de candidatos separadas (4). Existen dos Cortes Superiores, la Corte Suprema Constitucional y el Tribunal Supremo de Justicia. La Constitucional está compuesta por un juez neutral como presidente y uno de cada comunidad como miembros. Por otro lado, la de Justicia, por un juez neutral como presidente y dos jueces grecochipriotas y uno turcochipriota. A estos tribunales están sujetas las Cortes de Distrito en las que se integran jueces de cada comunidad en cada caso y en los mixtos de las dos comunidades. La Administración Pública debe incluir un 70% de grecochipriotas y un 30% de turcochipriotas.
— Cada comunidad tiene autonomía en los asuntos relativos a la religión, educación, cultura y enseñanza, estatuto personal, familia a través de las Asambleas Comunales, las cuales son la autoridad legislativa y ejecutiva.
— En el segundo semestre del año 1960 estaba todo preparado. La Comisión terminó la elaboración de la Constitución en el mes de abril entrando en vigor en agosto. El Comité finalizó en julio. En consecuencia Chipre fue declarada como República Soberana Independiente el día 16 de agosto de 1960. Ingresó en Naciones Unidas un mes después de su creación y en el Consejo de Seguridad Europeo en mayo de 1961. También ese mismo año se convirtió en miembro de la Commonwealth. El arzobispo Makarios fue nombrado presidente y Kutchuk vicepresidente.

Es cierto que la Constitución no pasó por el proceso habitual de referéndum dadas las peculiares condiciones de las negociaciones intercomunales, pero también es muy matizable el argumento de que se tratara de una imposición como suele argumentar el sector grecochipriota. En aquellos momentos los representantes de ambas comunidades hicieron manifestaciones públicas relativas al grado de satisfacción alcanzado con estos acuerdos y los concibieron como la única solución posible de contentar a grecochipriotas y turcochipriotas.

(4) El número de diputados de cada comunidad no fue establecido proporcionalmente a la población de cada una de las comunidades, sino por acuerdo entre ambas.

Desde entonces se han venido haciendo en Chipre frecuentes acusaciones de quienes conciben aquella Constitución como una traición de los grecochipriotas, o las de aquellos que suavizan el asunto argumentando que el arzobispo Makarios la aceptó con el fin de enmendarla posteriormente y preparar a la República para su anexión definitiva al Gobierno de Atenas. Esta última versión se ajusta mejor a las declaraciones pronunciadas por Makarios en el transcurso de los años.

Sean o no válidos estos argumentos, el caso es que éste fue el orden legítimo establecido en Chipre y reconocido internacionalmente en el año 1960. Sin embargo, estos comentarios sí que nos sirven para introducir el malestar interno con el que la mayoría de los chipriotas vieron dar los primeros pasos a la República.

Los grecochipriotas nunca aceptaron de buen grado el nuevo Estatuto para la isla. Esto motivó que desde los primeros meses el vicepresidente Kutchuk elevara quejas al arzobispo Makarios por actuar en varias materias de asuntos exteriores sin su previa consulta o por incluir en la Administración y Ministerios a personas que habían estado vinculadas al EOKA. Incluso algunos de los artículos constitucionales nunca se llegaron a aplicar.

Los problemas surgieron también respecto al Ejército, pues el sector grecochipriota insistió en integrar las unidades con miembros de su comunidad solamente, saltándose de este modo los porcentajes dictados por la Constitución. El vicepresidente turcochipriota vetó esta composición de las Fuerzas Armadas. Kutchuk también se negó a aceptar los impuestos establecidos. Ninguna de las comunidades colaboró en encontrar soluciones para algunos de los municipios en los que todavía quedaba por definir a quién correspondía la jurisdicción.

Estas controversias llevaron a Makarios a acusar a los turcochipriotas de obstaculizar el funcionamiento del Estado. El presidente consideraba que la Constitución había otorgado unos derechos a la minoría turca para protegerla que iban más allá de lo que era justo respecto a la mayoría griega y, por tanto, habría que revisarla.

El día 30 de noviembre del año 1963 el presidente Makarios dirigió al vicepresidente Kutchuk un escrito con trece puntos que deberían ser enmendados en la Constitución de 1960 (5):

1. Fin al derecho de veto.
2. El vicepresidente podría sustituir al presidente en caso de ausencia o incapacidad para ejercer sus obligaciones.
3. El presidente griego del Parlamento y el vicepresidente turco serían elegidos por el Parlamento en conjunto, no como se establecía en la Constitución.
4. El vicepresidente del Parlamento podría ser sustituido por el presidente.
5. La separación de las mayorías quedaba abolida.
6. Se establecía la unificación de los municipios.
7. Se unificaba la Administración de Justicia.
8. Se unificaban las Fuerzas de Seguridad.
9. El número de Fuerzas de Seguridad y Fuerzas de Defensa quedaría establecido por la Ley.

(5) NECATILGIL, Z. M.: *Opus citada,* p. 24.

10. El porcentaje de participación de grecochipriotas y turcochipriotas en la Administración y Fuerzas Armadas se determinaría en función del número de población de cada comunidad.
11. El número de miembros de la Comisión para la Administración Pública pasaría de diez a cinco.
12. Todas las decisiones de la Comisión para la Administración Pública serían tomadas por mayoría simple.
13. Las Asambleas Comunales debían ser abolidas y se debería crear un nuevo sistema. Si la comunidad turcochipriota quería mantener su asamblea a título nominativo podría hacerlo.

La comunidad turcochipriota entendió que estos puntos apenas incrementaban su protección, por el contrario dañaban las bases sobre las que se había concebido la República de Chipre. La comunidad turca entendió este plan de enmiendas como un pretexto para deshacer la Constitución en su conjunto, al tiempo que un primer paso hacia la tan deseada anexión a Grecia. A pesar de las controversias en diciembre Makarios anunció que introduciría estos cambios. Pocos días después esta propuesta fue rechazada por Turquía, lo que no fue aceptado por el presidente.

Esta situación hizo estallar una crisis interna y colapsó el funcionamiento de la República. Ambas comunidades, de forma secreta, se armaron y se adiestraron desde el año 1960; la turcochipriota con el apoyo de Turquía. El objetivo del arzobispo Makarios desde la crisis del año 1963 fue convencer a la sociedad internacional de que la República de Chipre creada como tal no funcionaba. Trató de aplicar sus 13 puntos y extender de cara al exterior especialmente la necesidad de aplicar el principio de autodeterminación para el pueblo chipriota. Se inició así lo que se llamó el «Plan Akritas». Esta situación fue arropada por el entonces jefe de Gobierno de Grecia, George Papandreou.

La tensión entre las dos comunidades chipriotas creció rápidamente. Lo que empezó en Nicosia se fue extendiendo por toda la isla, produciéndose ataques de la Policía, Ejército y partisanos grecochipriotas a los que hizo frente el sector turcochipriota. Incluso se produjeron algunas movilizaciones del Ejército turco en Chipre, que dieron lugar a que el arzobispo Makarios denunciara la violación del Tratado de Alianza por parte de Turquía.

En este estado de la situación, ante la desmesurada escalada de violencia que se estaba produciendo, Grecia, Turquía y Gran Bretaña ofrecieron conjuntamente poner en funcionamiento el Tratado de Garantía y enviar un contingente en una operación de paz bajo mando inglés. Fue enviada una fuerza de pacificación, básicamente inglesa, pero recibió críticas y denuncias de ambas partes. Por otra parte, el cariz que habían tomado todas estas circunstancias alteró enormemente a los Gobiernos de Atenas y Ankara que tuvieron roces en el seno de la Alianza Atlántica.

Gran Bretaña decidió poner fin a su operación en Chipre y pensó organizar otra diferente junto con Estados Unidos, implicando a los Estados miembros de la OTAN. Aunque Grecia y Turquía aceptaron este cambio en la intervención internacional, el presidente Makarios rechazó el Plan. El arzobispo dejó claras sus intenciones de llevar la «cuestión de Chipre» a Naciones Unidas.

A comienzos de marzo del año 1964 fue aprobada la organización de una operación de paz por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNFICYP) y a finales de mes estaba sobre el terreno. La misión consistía en evitar el recrudecimiento de la violencia y contribuir a la restauración y mantenimiento del orden y a devolver a la isla las condiciones normales. Además recomendaba que el jefe de la misión designara a algún mediador entre las partes, como fue Galo Plaza.

Los problemas a esta solución vinieron de donde siempre suelen venir con este tipo de intervenciones de Naciones Unidas. Chipre no fue una excepción. Cada una de las partes entendió de forma distinta el mandato internacional. Los turcochipriotas entendieron que el objetivo de la misión era restaurar el orden según estaba establecido en la Constitución de 1960, sin embargo, los grecochipriotas interpretaron que Naciones Unidas ayudaría a tratar los asuntos de la minoría turca dentro de un Estado unitario. Así se explica que la operación, excepto lo relativo al control de armamentos, no alcanzara ninguno de sus objetivos. Desde entonces, la misión de Naciones Unidas se fue renovando cada seis meses, pero no por ello se apreciaron avances en la reconstrucción política del país (6).

El mediador Plaza insistió sobre el lado griego para que renunciaran a la *Enosis*, pero tampoco le dio al lado turco complacencia en cuanto a la creación de un régimen federal, que era lo que ya entonces pretendían (7). Propuso el envío por tiempo indefinido de un comisario de Naciones Unidas y un cuerpo de observadores y consejeros para la protección de los derechos de la minoría turcochipriota. El error estaba en que se daban por supuestas las enmiendas grecochipriotas del año 1963. Consecuentemente su propuesta fue rechazada, pues respondía mejor a la actuación de un árbitro que a la de un mediador internacional. Se pretendía establecer un plan sin contar con la aprobación de las dos comunidades.

Las continuas quejas de las partes y la falta de eficacia de Naciones Unidas llevó a los intentos de mediación nuevamente de Estados Unidos a través del secretario de Estado, Dean Acheson. El político americano conocía bien las difíciles condiciones de las que partía. Su máxima aspiración era evitar el choque entre dos Estados miembros de la OTAN. Su plan consistía en permitir la anexión de Chipre a Grecia a cambio de unas condiciones favorables para los turcos como la concesión de una base y una isla cercana a la costa que pertenecía a Grecia, la creación de dos provincias turcas dentro de la isla de Chipre e indemnizaciones a todos los turcochipriotas que se trasladaran a Turquía. El presidente Makarios se negó a este plan, pues pretendía alcanzar la *Enosis* sin tener que pasar por condiciones de ningún tipo.

Estas conversaciones se prolongaron a lo largo de unos años sin dar ningún resultado. Culminaron con una conferencia en septiembre del año 1967 en la cual se demostró que cada parte se mantenía en su posición inicial: Grecia insistía en la anexión y Turquía en la creación de una federación. Por primera vez surgió la idea de llegar a alguna solución apartando del escenario político al arzobispo Makarios.

---

(6) BOROWIEC, A.: *Opus citada,* pp. 64-65.
(7) NECATILGIL, Z. M.: *Opus citada,* p. 53.

La crisis y el golpe de Estado de 1974

En el año 1968 las conversaciones intercomunales estaban completamente bloqueadas. Sin embargo, las elecciones celebradas en el sector griego y que permitieron renovar su mandato presidencial al arzobispo Makarios en el mes de febrero de ese año, dieron un nuevo impulso al diálogo.

Makarios presentó sus nuevas propuestas al secretario general de Naciones Unidas, sobre la base principal de que Chipre sería un Estado unitario en el cual los turcochipriotas podrían gozar de una autonomía. La estructura del Estado y la forma de gobierno eran asuntos a discutir y serían incluidos en una Constitución debidamente aprobada por el pueblo dentro de un marco democrático. La comunidad turcochipriota tendría una representación proporcional en el Parlamento y los comicios serían conjuntos. Se nombraría un ministro especial para los asuntos de la comunidad turcochipriota.

Con este nuevo planteamiento en la negociación —una república federal bicomunal— se inició nuevamente la ronda de conversaciones intercomunales. Ésta fue la base del diálogo que se mantuvo entre los años 1968 y 1974. Dos actores nuevos se incorporaron por entonces al proceso en calidad de representantes de la comunidad greco y turcochipriota, Glafklos Clerides y Rauf Denktash respectivamente.

Al comienzo de esta nueva negociación parecía que los dos sectores estaban bien dispuestos a elaborar un nuevo orden y comprometerse en la solución que alcanzaran. Las discusiones se realizaron en tres fases. En las primeras reuniones se habló sobre el Estatuto de la República, partiendo del principio básico de no abandonar lo establecido en la Constitución del año 1960 y consolidar los derechos de la comunidad turcochipriota profundizando en las concesiones en cuanto al Gobierno local.

La segunda fase se dedicó a los temas relativos al poder Ejecutivo, poder Legislativo, Administración de Justicia y Gobierno local. Los puntos más relevantes se centraban en el carácter presidencialista de la República y el peso que en ello tenía la comunidad grecochipriota; el número de 48 diputados griegos frente a 12 turcos en un Parlamento que tomaría decisiones por mayoría, cuestión a la que se opondrían los turcochipriotas reclamando un número mayor de representantes y la separación de los comicios; una Justicia basada en criterios de división étnica, para lo cual el sector turco insistiría en su derecho a tener juicios en su propia lengua; la administración de los municipios mixtos, lo que llevaba a diferencias insalvables entre las comunidades; unas fuerzas de policía comunes en las que los turcochipriotas tendrían una representación proporcional a su población. El final de estas reuniones estuvo marcado por la respuesta que Clerides remitió a Denktash afirmando que la comunidad griega no estaba dispuesta a aceptar nada que supusiera la creación de un sistema federal.

Se volvió incluso a una tercera fase de conversaciones para lograr un acuerdo en los aspectos más conflictivos. Sin embargo, esta vez fueron los turcochipriotas los que se negaron a seguir, pues no lograban despejar sus miedos respecto a las intenciones de la otra comunidad de encontrar el camino para llevar a cabo la anexión a Grecia. Así se llegó al otoño del año 1971.

Paralelamente a estas conversaciones repletas de dificultades, reaparecieron las actividades y agitación callejera de la EOKA.

Naciones Unidas volvieron a intentar la mediación entre los representantes de las comunidades en medio de este clima de desacuerdos. El nuevo secretario Kurt Waldheim mostró su empeño en retomar las conversaciones. Esta vez se propuso una intervención a través del representante del secretario general en Chipre, B. F. Osorio Tafall. Al mismo tiempo se pidió a los Gobiernos de Grecia y Turquía el envío de un experto constitucionalista por cada una de las partes para que asesorara a los negociadores de las comunidades chipriotas. Así se reinauguró el proceso en junio de 1972.

Nada de esto llegó a buen fin. Aunque se salvaron algunos de los escollos del problema, no fue suficiente para que se plasmaran las soluciones en un acuerdo concreto. A esto hay que añadir que el arzobispo Makarios, mientras tenían lugar estas negociaciones, no paró de hacer alusiones en distintos discursos por toda la isla al derecho de autodeterminación del pueblo grecochipriota, que no podría ser restringido por la minoría turca que vivía allí. Por su parte el presidente de Gobierno de Turquía, Bülent Ecevit, tampoco cesó de hacer declaraciones públicas respecto a la solución del «conflicto de Chipre» a través de un sistema federal.

A pesar de las dificultades prosiguieron los esfuerzos de diálogo hasta que fueron interrumpidos definitivamente con el golpe de Estado de julio de 1974.

En realidad el presidente Makarios nunca pensó que a pesar de los continuos rumores de un golpe de Estado promovido por Atenas, el Gobierno griego iba a llevar a cabo una acción que diera pie a la intervención directa de Turquía en la isla (8). Pero no sucedió así.

El día 15 de julio los oficiales de la Guardia Nacional de la junta militar de Grecia, valiéndose de algún sector grecochipriota, promovieron un golpe de Estado en Nocosia, cuyo fin era deponer al presidente de Chipre y anexionar la isla al Gobierno de Atenas. Fueron tomados el palacio presidencial y las emisoras de radio y se nombró «presidente» a Nicos Sampson, antiguo miembro de la EOKA. En medio de un gran caos de noticias que lo daban por muerto, el arzobispo Makarios logró llamar a la resistencia contra la Junta Militar griega. Estos enfrentamientos provocaron un enorme número de víctimas en las dos comunidades chipriotas. Al mismo tiempo Makarios escapó desde una de las bases británicas hacia Malta y después a Londres. Allí asistió a la reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el intento de poner fin a estos acontecimientos, argumentando que la invasión de Grecia constituía un atropello de la soberanía en independencia de la República de Chipre.

Mientras transcurrían estos sucesos, el presidente de Gobierno turco, Ecevit, también se trasladó a Gran Bretaña pero con fines distintos. Se dirigió al Gobierno de Londres buscando la cooperación prevista en el Tratado de Garantía. No recibió una respuesta positiva ante su propuesta de actuar conjuntamente o utilizar las bases militares, pues los ingleses no estaban dispuestos a comprometer sus intereses chipriotas en uno de

(8) NECATILGIL, Z. M.: *Opus citada,* p. 89.

los bandos. Tras esta negativa, Turquía, que se consideraba plenamente dentro de la legalidad de los acuerdos internacionales, decidió actuar por su cuenta y enviar una «operación de paz» el 20 de julio. Chipre se convirtió en el escenario de guerra entre Grecia y Turquía. Las fuerzas de Naciones Unidas que quedaban en la isla, UNFICYP, se limitaron a bloquear el aeropuerto y las carreteras (9).

Inmediatamente después del desembarco de tropas turcas en la isla, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a través de la resolución 353 llamó a Grecia, a Turquía y a Gran Bretaña a que entraran en negociaciones para el restablecimiento de la paz y del orden constitucional. En virtud del Tratado de Garantía se reunieron en una conferencia en Ginebra a finales de mes.

La conferencia estuvo llena de acusaciones entre turcos y griegos, con lo cual terminó en fracaso a mediados de agosto. Esto provocó un nuevo desembarco de tropas turcas en Chipre. Grecia por su parte anunció su retirada de la OTAN, dado que la Alianza era incapaz de resolver el conflicto entre dos de sus miembros.

El golpe y todos los acontecimientos que siguieron no aportaron en realidad nuevas bases a la esencia del «conflicto de Chipre».

Naciones Unidas rechazaron por medio de la resolución 367 del Consejo de Seguridad los intentos del sector turcochipriota por constituirse en el Estado Federal Turco de Chipre. Además emprendieron nuevamente una ronda de conversaciones bajo los auspicios del secretario general en abril de 1975 en Viena. Entre los aspectos más significativos y trascendentes que se acordaron estuvo la separación de las dos comunidades, con la cooperación de la UNFICY, la población turca se trasladó definitivamente al norte mientras la griega se asentó en el sur. Chipre se convertía así en un país bizonal de hecho.

A estas negociaciones hubo que añadir nuevos acuerdos acerca del Estatuto Político. El secretario Kurt Waldheim ejerció sus buenos oficios mediando entre Denktash y Makarios, partiendo de unos principios aceptados por ambos representantes que fueron los siguientes (10):

1. Una República Federal independiente, no alineada y bicomunal.
2. La administración de los territorios de cada sector sería discutida en función de las posibilidades económicas y propiedad de la tierra.
3. Cuestiones como la libertad de movimientos, libertad de establecimiento, el derecho de propiedad y otras materias específicas serían discutidas bajo el criterio de un sistema federal bicomunal y teniendo en cuenta algunas dificultades que podrían afectar al sector turcochipriota.
4. El poder y las funciones del Gobierno central irían encaminadas a respetar la unidad del país y el carácter bicomunal del Estado.

En agosto del año 1977 murió el presidente Makarios y fueron interrumpidas las conversaciones temporalmente. En enero del año 1978 fue elegido presidente Kyprianou y fue nombrado representante para las conversaciones Tassos Papadopoulos. Se volvió a

(9) El mandato de Naciones Unidas impedía a las tropas de de paz el uso de la fuerza, excepto en caso de autodefensa.

(10) NECATILGIL, Z. M.: *Opus citada,* p. 156

las reuniones en junio de 1979. Waldheim, como no podía hacer proposiciones en su papel de mediador, procedió a resumir en un documento los puntos en los que coincidían las partes y separarlos de los que diferían para facilitar la negociación. En el mes de octubre de 1981 parecía que se aceptaría un acuerdo definitivo sobre las bases mencionadas. Se avanzó al establecer una división en provincias, aceptar que habría un Gobierno federal que representaría a la República en su totalidad de cara al resto de los Estados, e incluso se aceptó una bandera común. Al año siguiente el nuevo secretario general Javier Pérez de Cuellar mantuvo las conversaciones en la línea de su predecesor, sin embargo, apenas se produjeron avances sustanciosos.

Paralelamente a estas circunstancias, desde Grecia, el presidente Papandreou continuaba restando importancia a la mediación de Naciones Unidas, a la vez que reconocía a la República de Chipre, le brindaba su respaldo e incitaba a que se entrara en negociaciones directas entre Atenas y Ankara sobre el conflicto. Todo ello no hacía más que añadir polémica a la situación.

A comienzos del año 1983 se celebraron comicios electorales en el sector grecochipriota. Kyprianou consiguió el respaldo del partido comunista a cambio de garantizar un «programa de mínimos», lo que le permitió hacerse con la Presidencia por otros cinco años. A partir de febrero, nada más producirse la investidura, se multiplicaron las visitas a Atenas. Se trataba no sólo de tender un puente hacia Grecia, sino también y al mismo tiempo de internacionalizar el «conflicto de Chipre» a través de los foros a los que accedía el Gobierno griego.

El conflicto llegó a la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se centró el debate en la ocupación turca de la isla más que en las conversaciones intercomunales. Esto llevó a que la resolución final 37/253 fuese más favorable para la comunidad grecochipriota, cuyos representantes empezaron a ser reconocidos como el «Gobierno de Chipre». Los turcochipriotas vieron como pasaban a ser considerados como una minoría y se sintieron en la necesidad de acentuar la protección de sus derechos.

La proclamación de la República Turca de Chipre del Norte en 1983

El día 15 de noviembre de 1983 fue proclamada la República Turca del Norte de Chipre acogiéndose al principio de autodeterminación de los pueblos.

La declaración expresaba la intención de adherirse a los tratados de la República, incluido el Tratado de Garantía; seguir una política de no alineamiento; mantenerse dentro de los principios de la Carta de las Naciones Unidas; y facilitar el establecimiento de una República Federal bizonal y bicomunal en la que griegos y turcos pudieran cooperar en paz. Además manifestaba que la nueva entidad no podría unirse a ningún otro Estado, excepto a la zona sur de Chipre con el fin de crear una República Federal.

El verdadero objetivo de los turcochipriotas al proclamar la República Turca del Norte de Chipre era hacer valer su Estatuto como cofundadores de una futura República Federal y asegurarse de que la soberanía de esa república estaría fundamentada en la existencia de dos Estados independientes que se habían unido como iguales.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas inmediatamente después de la proclamación de independencia emitió la resolución 541 en la que declaraba legalmente invalidada la recién nacida república.

Estados Unidos pidió al Parlamento turcochipriota la reconsideración de la declaración unilateral de independencia. La sociedad internacional, con la excepción de Turquía, no reconoció esta nueva República. En realidad la única que se ha reconocido ha sido la República de Chipre creada en el año 1960 y, aunque el sector grecochipriota anulara varias de sus condiciones desde 1963, es la comunidad que se reconoce como el «Gobierno de Chipre» y se trata como representante de la totalidad de los chipriotas. Este cambio de Estatuto inclinó definitivamente a los Estados europeos hacia los planteamientos grecochipriotas (11).

La República Turca del Norte de Chipre ha sobrevivido por el respaldo del Gobierno de Ankara. Los turcochipriotas, sin un reconocimiento oficial, mantienen relaciones diplomáticas con algunos países. El problema del reconocimiento internacional no es de carácter jurídico, pues tiene su Estatuto y Constitución desde el año 1985, sino un problema político.

El argumento más utilizado para rechazar al «Estado» turcochipriota ha sido la prohibición expresada en el Tratado de Garantía, que impedía la separación de las partes. Sin embargo, aunque esto es cierto, también lo es que por las mismas razones la *Enosis* es inviable y la comunidad grecochipriota no ha cesado en sus pretensiones. Además, por el mismo tratado es ilegal que esta comunidad sea reconocida de hecho como el «Gobierno de Chipre», pues anula los artículos básicos de la Constitución de 1960.

A estas consideraciones acerca de la violación de los principios fundamentales recogidos en los tratados intercomunales, se suma otra objeción como es la prohibición por el Derecho Internacional a la amenaza o uso de la fuerza para la creación de un Estado. A esta acusación responde Turquía justificando la presencia de las tropas turcas en el norte de la isla por el requerimiento y consentimiento de la autoridad legítima en la zona cuando se produjo la ocupación. El objetivo turco es permanecer allí hasta que se encuentre una solución, entonces retirarán los contingentes, excepto los aprobados por el Tratado de Garantía.

Estas circunstancias no han impedido que Naciones Unidas a través de sus sucesivos secretarios generales hayan continuado ejerciendo sus buenos oficios como mediadores para resolver este conflicto, promoviendo las conversaciones entre grecochipriotas y turcochipriotas. En el año 1992, a raíz de las rondas de negociaciones mantenidas por entonces, Boutros Ghali observó una profunda crisis de confianza entre las partes que impedía avanzar en el proceso. El Consejo de Seguridad paralelamente emitió la resolución 789 que resumía todas las anteriores. En ella instaba al secretario general a proseguir su labor creando medidas de confianza, manteniendo los contactos apropiados e informando al Consejo.

En la búsqueda de un acuerdo básico de principios y el trazado de un mapa que responda a ellos, se modificaron las atribuciones del secretario general permitiendo que hiciera directamente propuestas. Sin embargo, parece difícil que un acuerdo así funcio-

(11) BOROWIEC, A.: *Opus citada,* pp.149 y siguientes.

ne sin contar con la aprobación de los afectados por la cuestión. No se ha alcanzado ninguna solución que satisfaga a las dos comunidades y es que el principal impedimento para ello es la falta de confianza entre dos pueblos que no se reconocen mutuamente.

El entresijo de la Unión Europea desde 1990

En el mes junio de 1990 el sector grecochipriota, en nombre de la totalidad, solicitó unilateralmente la adhesión del «Gobierno de Chipre» a la entonces Comunidad Europea.

Los turcochipriotas se opusieron por completo a esta solicitud sin su consulta, pues consideraban que era ilegítima dado que no existía una autoridad conjunta ni un acuerdo global para actuar en nombre de la isla. Por otra parte, esta iniciativa minaba el proceso de conversaciones de Naciones Unidas. El temor de fondo de los turcos era, como anunció el presidente grecochipriota Glafkos Clerides en alguna ocasión, el triunfo del nacionalismo helénico.

En realidad, el acceso de la República de Chipre a la Unión Europea tal y como estaban las circunstancias, era un dilema para la comunidad internacional. Por un lado estaba el problema étnico, el cual sólo encontraría solución en el diálogo intercomunal; por otro lado estaba el problema jurídico, en lo que se refiere a la existencia de una federación con las desavenencias respecto a la legitimidad que ello conlleva. Existen serías dudas para afirmar que el ingreso en la Unión Europea será el mejor marco para resolver el «conflicto de Chipre».

De hecho cuando la Comisión respondió a la mencionada solicitud de ingreso tres años más tarde, en el año 1993, el criterio seguido transcurrió en este sentido. En cuanto a la situación económica se cumplían las condiciones para integrar a Chipre, sin embargo, la división de la isla era un serio obstáculo (12). La mayor dificultad en ese sentido radica en que el «Gobierno de Chipre» no puede comprometerse en materias de política exterior, seguridad y defensa con la Unión Europea en la presente situación. Recordemos que tampoco es país miembro de la OTAN y por tanto se pueden crear controversias respecto al pilar Europeo de la Alianza. Además, habría que añadir los problemas que la presencia de Chipre en la Unión Europea suponen respecto a Turquía y a su participación en el Movimiento de los No Alineados.

A pesar de todas estas limitaciones el Gobierno de Atenas consiguió hacer cambiar de opinión a los 14 Estados de la Unión Europea y ya desde la reunión del Consejo Europeo en Corfú en 1994 se anunció que la candidatura chipriota (y la de Malta) sería incluida en los planes de ampliación de la Unión Europea. Grecia por su parte adquirió un compromiso histórico al aceptar no vetar la supresión de la frontera con Turquía cuando se procediera a las negociaciones. La Unión Europea estableció algunos contactos con la comunidad turcochipriota y una *troika* comunitaria visitó el norte de Chipre.

En el año 1995 la Comisión presidida por Jacques Santer informó de que las conversaciones podrían empezar a realizarse a pesar de que perdurara el «conflicto de Chipre», lo que convirtió al sector grecochipriota en el único negociador. Poco después, los res-

(12) HEINZ-JÜRGEN, AXT.: «The Island of Cyprus and the European Union», *Cyprus. The need for new perspectives,* p. 175. Cambridgeshire, Eothen Press, 1999.

ponsables comunitarios declararon que la adhesión de Chipre era un problema independiente del contencioso de la Unión Europea respecto a la frontera con Turquía.

En la Cumbre de Luxemburgo de 1997 la Unión Europea aceptó definitivamente la candidatura chipriota para integrarse en el futuro como miembro de pleno derecho. Los preparativos para esta ampliación se han mantenido desde entonces, quedando la fecha prevista para el año 2004.

Esta respuesta europea iniciaba una nueva fase, pues como se preveía significó la disolución del marco para una solución federal. El sector turcochipriota, a pesar de este golpe, no se desalentó y en agosto de 1998 propuso la creación de una confederación, incluyendo el Estatuto de las dos partes y recuperando el equilibrio turco-griego en Chipre (13). Además presentaba una política de mayor envergadura para las negociaciones: alcanzar un acuerdo mutuo para la adhesión, condicionado a que se reconocieran a Turquía los derechos de un país miembro de la Unión Europea respecto a Chipre. El objetivo de esta negociación era eclipsar el desequilibrio que podía suponer la presencia de Grecia en el ámbito europeo. Sin embargo, hasta la actualidad no se han producido conversaciones sobre esta base.

A pesar de los intentos de mediación de Naciones Unidas, el presidente turcochipriota, Denktash considera que no se han producido las condiciones suficientes para volver a las negociaciones con los grecochipriotas. Por este motivo, en septiembre del año 2001, se ha rechazado el inicio de una nueva ronda de conversaciones (14).

Las preguntas que debemos plantearnos ante un conflicto que sigue abierto son varias:

1. Si todavía cabe la posibilidad de encontrar una solución definitiva antes de producirse la adhesión a la Unión Europea.
2. ¿Cómo afectará esta integración a la población chipriota si todavía sigue dividida la isla?
3. ¿Es posible unirse al libre comercio y a la unificación monetaria con la división política y económica que existe en Chipre?
4. ¿Cómo se van a alcanzar libertades básicas como el libre movimiento de mercancías, capital, servicios, personas sin resolver el conflicto interno?, y más aún ¿cómo es posible que Chipre se convierta en miembro de la Unión Europea sin haber garantizado estas libertades que están reconocidas por Europa?

Todo ello deberá ser resuelto en algún momento por la Unión Europea, pero dudamos que ello sea fácil de abordar si no se parte de unos principios realistas, más que de los deseos de lo que les gustaría que ocurriera.

Análisis de la gestión de crisis

Una vez planteadas las fases por las que ha atravesado el conflicto y las negociaciones que se han producido, pasamos hacer un balance de la gestión de crisis y sus principales actores locales e internacionales.

---

(13) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Chipre: siete preguntas y siete respuestas,* Ankara, 1999.
(14) *www. cnn.com:* «Turkish Cypriot leader sees no grounds for talks». 5 de septirmbre de 2001.

El «conflicto de Chipre» contiene elementos que lo han convertido en un conflicto nacional, la ruptura entre la comunidad grecochipriota y la turcochipriota; regional, la intervención de los intereses de Grecia y Turquía —y por último internacional— la intervención de Naciones Unidas y la de la Alianza Atlántica por el valor estratégico de la isla.

El conflicto ha pasado por cuatro crisis que han tenido como resultado el cambio del *statu quo* respecto al anterior:

1. Durante los años 1959-1960 a 1963, caracterizada por el establecimiento del orden constitucional y su posterior ruptura.
2. En el año 1974, en la que tuvo lugar el golpe de Estado y la intervención de Turquía en la isla.
3. En el año 1983, con la proclamación unilateral de la independencia de la República Turca del Norte de Chipre.
4. En el año 1990, en la que se solicitó unilateralmente la adhesión del «Gobierno de Chipre» a la Unión Europea.

En las dos primeras crisis el objetivo era la presión entre las partes para alcanzar un acuerdo común que definiera el Estatuto Político de la República de Chipre. Sin embargo, durante la tercera y cuarta crisis, aparecieron otros factores en el marco de la negociación, como fueron los derivados de la necesidad de un acuerdo en la isla por motivos de seguridad y defensa en el Mediterráneo Oriental. Precisamente es a partir de 1974 cuando el conflicto eleva los niveles de tensión internos y al mismo tiempo se internacionaliza.

La gestión del conflicto ha permitido frenar la escalada bélica en la isla de Chipre. Por tanto, podemos decir que en cierta medida el objetivo de la comunidad internacional se ha conseguido. Sin embargo, esta afirmación está muy lejos de significar que la gestión de las crisis haya sido completamente exitosa.

Paralelamente a la gestión del conflicto en general, se ha desarrollado a lo largo de los más de 40 años que dura este problema un proceso de resolución. Como hemos explicado en los párrafos anteriores, no se ha llegado a un acuerdo entre las dos comunidades en litigio, es más, insistimos en que se ha deteriorado la situación.

Toda la exposición pormenorizada de las negociaciones y mediación en el «conflicto de Chipre» nos permite comprender que en un análisis de las alternativas pacíficas, cada una de las crisis debería ser considerada separadamente. Es decir, si seguimos por ejemplo el *Modelo de Sawyer y Guetzow*, modelo clásico de resolución de conflictos, nos daremos cuenta de que en cada etapa puede ser aplicado el esquema a la negociación y volver en la siguiente al punto de partida. Resulta difícil hacer una síntesis del conflicto en su conjunto, por este motivo trataremos de resaltar los elementos que, dentro de ese modelo de análisis, nos permitan abarcar mejor las circunstancias que han permanecido constantes en el «conflicto de Chipre».

Los objetivos que pretenden alcanzar cada una de las partes y lo que están dispuestas a ceder, son completamente diferentes, no sólo en su contenido, sino en las fórmulas en sí. Dicho de otra manera, a la pregunta de por qué no alcanzan un acuerdo, podríamos contestar que una de las razones radica en que cada sector tiene un concepto diferen-

te de la paz. Mientras los grecochipriotas aspiran a una «paz hegemónica» basada en la existencia de un Gobierno griego reconocido internacionalmente como protector de una minoría turca, los turcochipriotas aspiran a una «paz confederal» fundamentada en un acuerdo sobre el principio de igualdad política entre las comunidades. La parte griega, además de la presión sobre el sector chipriota, ha utilizado en los últimos años de la crisis el reconocimiento de la Unión Europea para confirmarse en sus objetivos. La parte turca ha optado por radicalizar su posición e interrumpir las conversaciones mientras no se acepte el principio de una paz igualitaria.

Aun siendo diferentes los conceptos de paz entre las partes, se procedió a las negociaciones intercomunales, lo que se explica porque los objetivos del sector grecochipriota no eran reales. Esta comunidad, especialmente en las etapas iniciales de las conversaciones, siempre estuvo orientada hacia la idea de la *Enosis* y concibió la negociación como un proceso para buscar la legitimidad internacional. Sin embargo, los turcochipriotas sí tomaron los objetivos como reales y defendieron el régimen constitucional del año 1960 como el único legítimo para la República de Chipre. Esta diferencia estuvo marcada por la influencia cultural de ambas comunidades en un marco más amplio. La parte grecochipriota se siente identificada con la historia de Grecia y con la religión ortodoxa, de ahí su voluntad de anexión al Gobierno de Atenas. Sin embargo, el sector turcochipriota, aunque ha gozado de la protección de Turquía, no ha sentido ese deseo de unificación.

Por otro lado, en las negociaciones se han observado también dos posturas dispares. Aplicando la *Teoría de Juegos,* las motivaciones que ha seguido cada sector no coinciden. Los grecochipriotas, en concordancia con su concepto de paz, han utilizado siempre lo que denominamos un «juego de suma cero», mientras que los turcochipriotas pretenden aplicar un «juego de coordinación». Por tanto, ni siquiera podemos hablar en la situación actual de unas pérdidas o ganancias intermedias, sino que nos encontramos ante un caso de posiciones extremas en las conversaciones. Esto no fue siempre así a lo largo del conflicto. Durante las dos primeras crisis todavía se pudieron ver posibilidades de alcanzar una solución a través de un «juego de motivación mixta», pero fue a raíz del golpe de Estado del año 1974 y la ocupación de las tropas turcas, cuando pasamos a otros términos en la negociación.

En este proceso, los continuos intentos por «convencer» al sector turcochipriota de que ceda en sus aspiraciones aceptando una serie de «rebajas», han dado el resultado contrario al esperado. El rechazo a ser considerados una minoría étnica protegida ha enconado cada vez más la situación. Así, de ser una República bicomunal, pasó a ser bizonal y federal, después a declararse unilateralmente independiente y en la fase actual sólo consiente volver a las conversaciones sobre una base confederal.

La tareas principales de la comunidad internacional han sido fundamentalmente dos. Por una parte, la mediación de Naciones Unidas desde los albores de la crisis en 1963. Según los parámetros del *Modelo de McGrath*, al hacer balance de esta actuación diremos que no ha sido muy eficaz la mediación. En un criterio más general, podemos considerar que la credibilidad del enviado de Naciones Unidas ha fluctuado según los momentos de la negociación. Cada una de las partes ha recurrido a la legitimidad de

los sucesivos mediadores según su conveniencia en cada crisis. Esto implica que bajo un criterio más subjetivo, la valoración está condicionada a los intereses que cada comunidad haya logrado en un momento determinado. En líneas generales el sector grecochipriota ha desconfiado frecuentemente de la mediación de Naciones Unidas. Esto se puede explicar porque el papel del secretario general, o su representante para Chipre, ha sido siempre el de «buenos oficios» para el entendimiento de las partes. Sin embargo, hasta tiempos muy recientes cuando el grado de deterioro de la crisis era ya muy elevado, no se le ha concedido la función de arbitraje. En cualquier caso, como ya hemos comentado, es muy difícil que esta tarea pueda dar sus frutos si hay una falta de entendimiento completa en la relación conflictual.

La otra tarea de la comunidad internacional ha sido la de disuasión, ejercida a través del envío de fuerzas de interposición en la operación de paz UNFICYP. Aunque estas fuerzas frenaron una escalada mayor desde el año 1963, como dijimos, no han conseguido poner fin definitivamente a los choques ocasionales entre las comunidades. La entidad del contingente destacado en la isla fue disminuyendo progresivamente con los años, siendo actualmente meramente representativo. La tensión en la «Línea Verde» de separación sigue siendo digna de consideración y con frecuencia se producen sangrientos disturbios que agravan la crisis.

Por su parte, Estados Unidos han ejercido un papel de mediación, pero no podemos decir que su implicación haya sido comparable con la de otros conflictos abiertos en el Oriente Próximo. Quizás ello se deba a que se espera que se alcance una futura solución en el marco de la OTAN, lo que no es posible por ejemplo para el «conflicto árabe-israelí».

La Unión Europea no ha participado directamente en la mediación del conflicto, salvo a partir de los años noventa, cuando el sector grecochipriota pidió la adhesión a la organización, que es cuando se ha involucrado de forma directa. El papel jugado por Europa es muy cuestionable. En el análisis de este conflicto podemos decir que, aún no teniendo esta tarea oficialmente asignada, Europa ha actuado como un árbitro de hecho al tomar partido a favor de una de las comunidades. Esta posición ha contribuido ha incapacitar todavía más la difícil misión mediadora de Naciones Unidas.

Conclusiones

A la vista del pasado histórico y de las negociaciones podemos concluir que todas las partes implicadas han incurrido en defectos graves que explican que el «conflicto de Chipre» se mantenga abierto, sin visos de una solución inmediata.

El sector grecochipriota se ha amparado en su rasgo de comunidad mayoritaria en la isla y se ha valido de este hecho para ejercer presiones en las negociaciones con la otra parte. Es responsable de no haber respetado y reconocido el estatuto original establecido para la creación de la República de Chipre en el año 1960. Además ha actuado en connivencia con Grecia y la Iglesia ortodoxa para actuar al margen de la legitimidad.

El sector turcochipriota cometió su gran error a raíz del golpe de Estado de 1974 y el despliegue de las tropas turcas en Chipre. Hasta ese momento había actuado dentro del

marco legítimo que tanto había defendido. La presencia turca, entendida como la invasión de un territorio soberano, hizo cambiar por completo las tornas en su posición negociadora. Desde ese momento esta comunidad quedó deslegitimada al actuar de forma confabulada con Turquía, situación que se agravó definitivamente al declararse unilateralmente la República Turca del Norte de Chipre, la cual no sólo no alcanzó el reconocimiento internacional sino que además dotó de legitimidad al sector grecochipriota.

La disuasión y mediación de Naciones Unidas nunca han sido suficientes. La disuasión porque el mandato de la operación de paz la convertía en incapaz para frenar a las partes en litigio y porque no se asignaron los presupuestos necesarios para mantener las tropas necesarias en la zona. La mediación porque se limitó a los sucesivos secretarios generales en sus funciones y cuando se quiso intervenir de forma más eficaz la distancia entre las dos comunidades había crecido enormemente.

Estados Unidos no ha considerado suficientemente la importancia que Chipre puede tener en un futuro. Confía en resolver las diferencias entre Grecia y Turquía a través de la OTAN.

La Unión Europea ha optado por una decisión pragmática más que legítima. Realmente no ha hecho frente al problema, se ha limitado a «poner un parche». Si es cierto, como hemos dicho, que la parte turcochipriota se autodeslegitimó, lo razonable hubiera sido buscar primero la solución a ese mal de base. Sin embargo, en vez de resolver este escollo evidente, ha apostado firmemente por una salida nueva. Ha aceptado al «Gobierno de Chipre» como el legítimo sin hacer balance de todo el conflicto que tiene sus raíces 40 años atrás. Es indudable que esta postura le evitará problemas con Grecia como Estado miembro de la Unión Europea, pero se los creará con Turquía. Prueba de ello es que en los momentos en los que concluimos este análisis (noviembre del año 2000), el primer ministro de Turquía, Bülent Ecevit, acaba de declarar la posibilidad de anexionar la República Turca de Chipre del Norte al Gobierno central de Ankara en el caso de que la isla mediterránea ingrese en la Unión Europea.

Al terminar este estudio nos queda una duda por aclarar que necesitará tiempo para encontrar respuesta: ¿será realmente la solución europea, rompiendo con todo lo negociado hasta ahora en el conflicto, la «tercera vía» que ponga fin a este litigio de la historia del siglo XX, o bien será el principio de una internacionalización que lleve a implicar nuevos actores y a agravar las circunstancias todavía más?

Bibliografía

BOROWIEC, A.: *Cyprus: A troubled Island.* Connecticut, Praeger Publisher, 2000.

DODD CLEMENT, H. (ed.): *Cyprus. The need for new perspectives,* Cambridgeshire, Eothen Press, 1999.

DREVET, J.-F.: *Chypre en Europe.* París, L'Harmattan, 2000.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Chipre: siete preguntas y siete respuestas.* Ankara, 1999.

NECATILGIL, Z. M.: *The Cyprus Question and the Turkish position in International Law.* Oxford University Press, 1993.

REPÚBLIC OF CYPRUS: *Resolutions adopted by the United Nations on the Cyprus Problem.* Nicosia, 1999.

OPERACIONES

V

DESEMBARCOS OLVIDADOS

Luis Solá Bartina
Coronel de Infantería de Marina.

Agradezco los comentarios del coronel del Ejército alemán G. Heckes, profesor de Historia Militar de la Escuela de Guerra alemana de Hamburgo (Führungsakademie der Bundeswehr) y del capitán de fragata de la Armada alemana Scheerer, profesor de Historia Naval de la Escuela Naval Militar alemana de Flensburg así como la inestimable ayuda de los tenientes coroneles del Ejército alemán, Manfred Heer y Werner Hoffmann (Estado Mayor Militar de la Unión Europea Occidental) y de los comandantes de Infantería de Marina española Francisco Muñoz Martín y Juan Martínez-Esparza Belizón.

Introducción

Desde principios de este siglo o, más concretamente, desde nuestra guerra contra Estados Unidos, han sido numerosas las operaciones anfibias que se han producido. Las más documentadas y estudiadas son, fundamentalmente, las efectuadas por los anglosajones durante y después de la Segunda Guerra Mundial: la campaña anfibia del Pacífico, los desembarcos en el Mediterráneo, norte de África y Normandía, Inchón, Suez, Malvinas, etc., son bien conocidos. Ya lo son menos los realizados por los otros contendientes —alemanes, rusos y japoneses— durante el mismo periodo, algunos francamente brillantes. También se conocen bastante detalladamente algunos episodios aliados acontecidos en la Primera Guerra Mundial, como Gallípoli o la incursión sobre Zeebrügge y, para nosotros, Alhucemas en el año 1925.

Sin embargo, siempre me llamó la atención saber algo más de los desembarcos olvidados de la Primera Guerra Mundial. De los tres asaltos anfibios habidos en este periodo, dos de ellos —Tanga y Gallípoli— realizados por los británicos se saldaron con un gran fracaso, y sólo el tercero —llevado a cabo por el Ejército y la Armada Imperial alemana en el año 1917 contra los rusos, que ocupaban las islas de Ösel, Dagö y Moon (hoy Saaremaa, Hiiumaa y Muhu) constituyó un rotundo éxito.

La bibliografía existente sobre esta operación está casi toda escrita en alemán y son escasas las referencias en inglés, francés o español, salvo las meras citaciones. Pasemos a echar un breve vistazo sobre las dos operaciones conocidas de Tanga e islas Bálticas.

Tanga

A fines de siglo XIX y principios del XX las potencias europeas iniciaron una febril carrera para posesionarse de numerosas colonias en África y Asia. Alemania, que llegó un poco

tarde a la carrera colonial por haberse constituido como tal Estado bajo la hegemonía de Prusia en el año 1870, obtuvo varias colonias en África, siendo una de ellas la del África Oriental alemana, actual Tanganica, justo al norte de Mozambique.

En el año 1914, al comienzo de las hostilidades, la Armada británica inició rápidamente un bloqueo naval de todas las posesiones alemanas existentes en el mundo. Algunas de ellas —como las Carolinas, que España vendió a Alemania en el año 1899 después de perder la guerra con Estados Unidos— fueron pronto abandonadas. Ello dio origen a notables acontecimientos bélicos como el viaje de regreso de la Escuadra de cruceros alemanes que, desde las colonias alemanas del Pacífico, se dirigía a la metrópoli vía cabo de Hornos, al mando del vicealmirante Von Spee. Se topó con una Escuadra británica en Coronel, frente a las costas de Chile, a la que derrotó, y doblada la punta meridional de América, arrumbó a las Malvinas para bombardearlas, atraída por una añagaza británica. Allí fue destrozada por la Escuadra de cruceros de batalla del vicealmirante británico Sturdee que había llegado el día antes del combate y que la esperaba. Alguno de estos cruceros, como el *Emden*, se libraron anticipadamente del desastre y se dedicaron al corso, escribiendo brillantes páginas para la historia de la Armada alemana, tanto por la competencia militar y marinera de sus comandantes como por el puntilloso sentido del honor y la caballerosidad de que hicieron gala.

La mayoría de las colonias alemanas no tardó en caer en manos de británicos, australianos, neozelandeses, franceses o japoneses, pero el caso del África Oriental alemana fue bien distinto. Defendida por un excelente jefe, el coronel Pablo von Lettow-Vorbeck, con experiencia en el escenario africano, dominio de las tácticas de la guerra de guerrillas y movimientos fluidos, pudo mantener la citada colonia en manos alemanas hasta el día 25 de noviembre de 1918 —firmado ya el armisticio en el frente occidental— con apenas 8.000 hombres iniciales de los que apenas 1.000 eran blancos.

El primer intento británico serio de hacerse con la colonia alemana fue tomar el puerto de Tanga, sobre el que desemboca todo el tráfico del valle del río Pangani a través del ferrocarril del Usambara, uno de los dos que se dirigen al interior de la colonia, figura 1, y, consecuentemente, avanzar a caballo de este ferrocarril hasta el Kilimanjaro y, profundizando hasta el lago Victoria, apoderarse de la franja norte de la colonia, enlazando con Uganda. En una fase posterior se iba a tomar Dar es Salam y profundizar también, a caballo del ferrocarril central, hasta el corazón de la colonia.

Para tomar Tanga los británicos alistaron una fuerza de unos 8.000 hombres (dos Brigadas indúes) al mando del mayor general A. E. Aitken. Esta fuerza, mal equipada, con fusiles antiguos y sin experiencia en la guerra irregular, salió de Bombay el día 16 de octubre de 1914. Al amanecer del día 2 de noviembre aparecieron ante Tanga, pero no intentaron desembarcar hasta el día siguiente, con lo que perdieron la oportunidad de tomar la ciudad por sorpresa.

Von Lettow reaccionó trayendo fuerzas del interior empleando el ferrocarril y desplegándolas sobre las playas, figura 2, p. 52. Cuando al día siguiente los británicos desembarcaron cayeron bajo el fuego de las ametralladoras alemanas. Algunas unidades británicas retrocedieron —con fuertes bajas y la moral decaída— y reembarcaron (playa *A*). El grueso de la fuerza de desembarco consiguió, no obstante, consolidarse en la playa

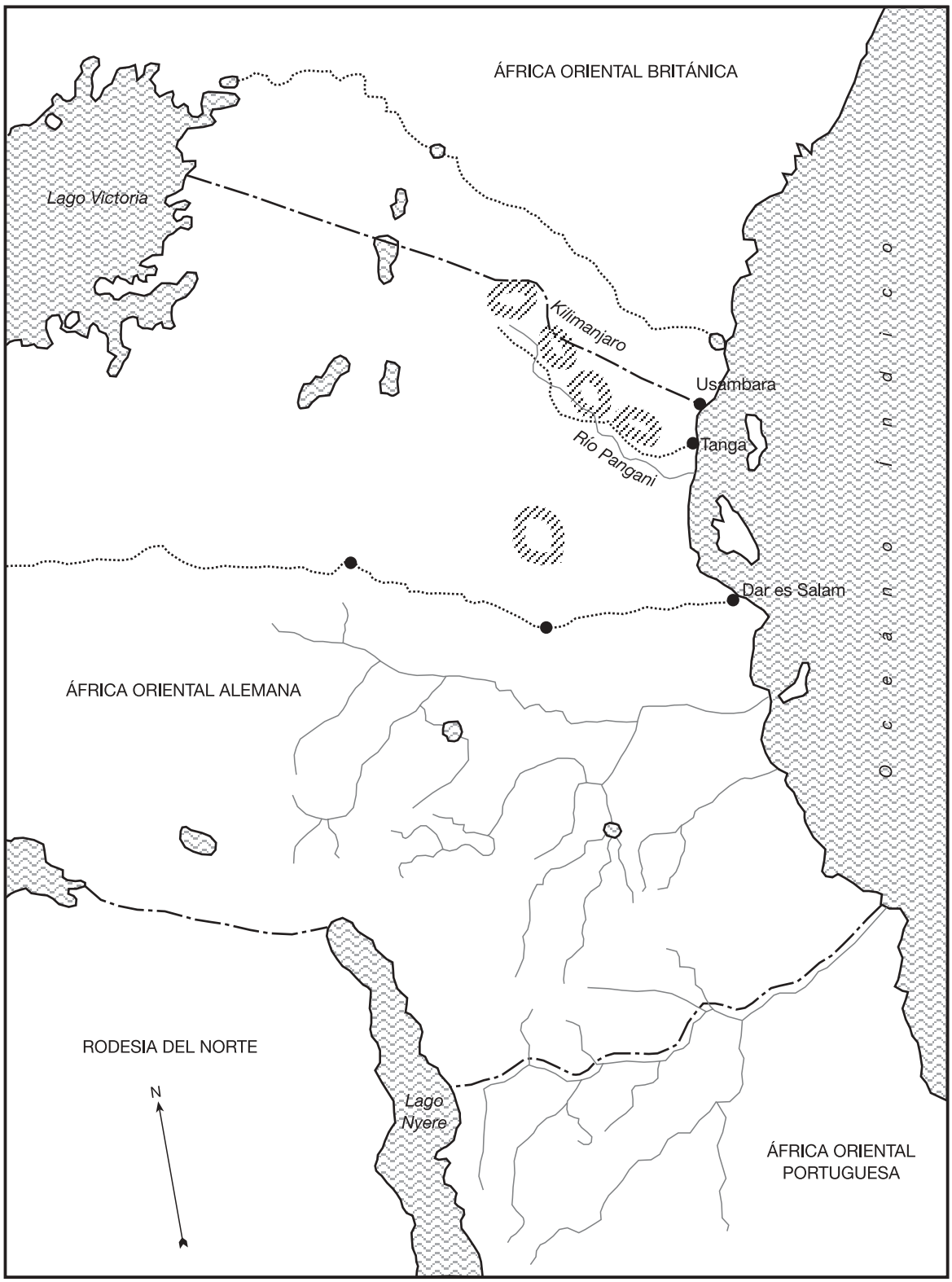


Figura 1. *Puerto de Tanga.*

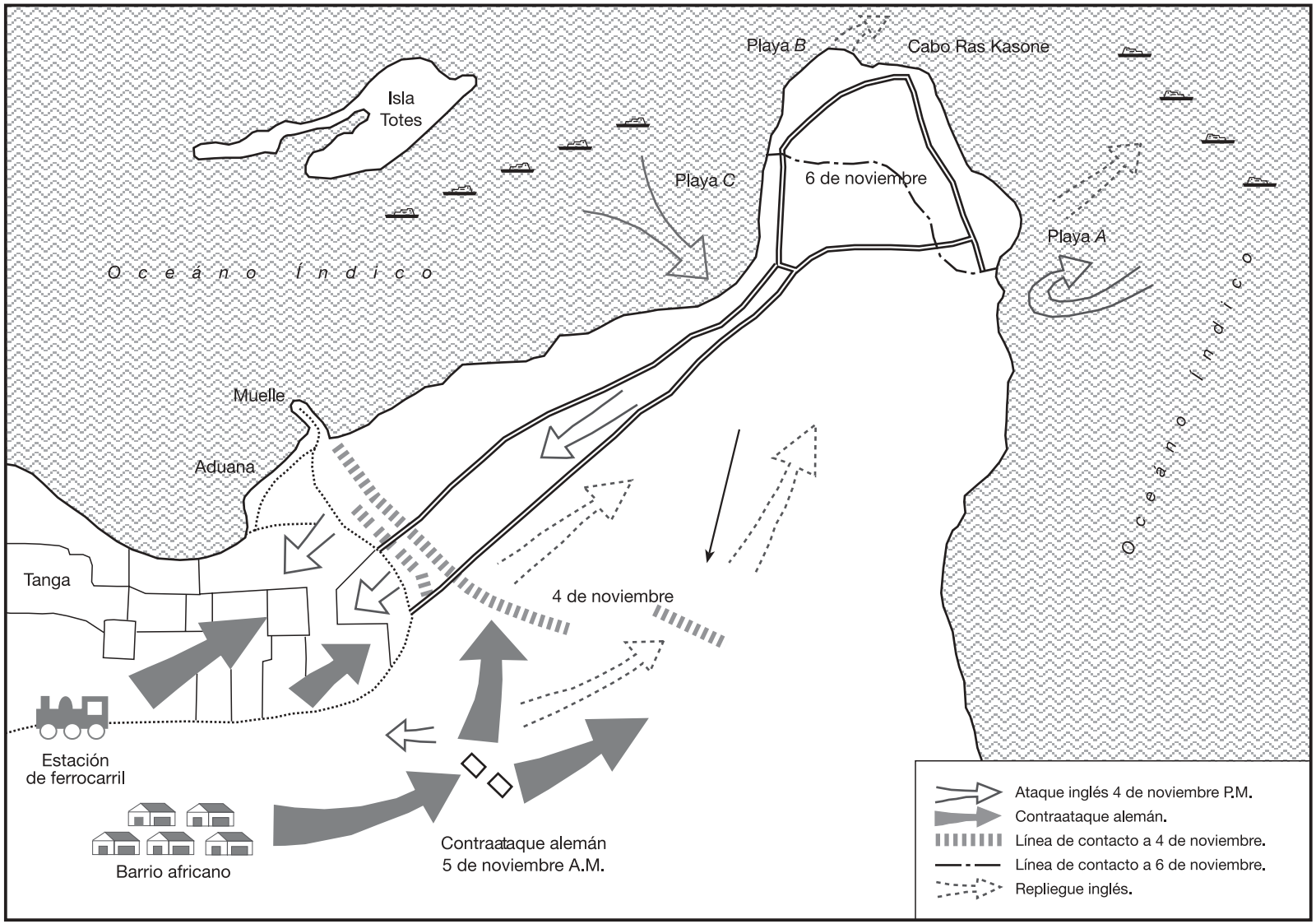


Figura 2. *Ferrocarril de Tanga.*

C y Von Lettow, temiendo ser envuelto, se replegó hacia la ciudad. Se disponía a evacuarla cuando, el día 4 de noviembre, de madrugada, en un reconocimiento en bicicleta se percató de que los ingleses de Aitken estaban detenidos esperando la plena luz del día para atacar. A toda prisa Von Lettow improvisó la defensa en la linde noreste de la ciudad y, con las escasas unidades que le llegaban por ferrocarril desde el interior, organizó una fuerza para contraatacar.

Cuando el ataque se inició, fue parado en seco por el fuego preciso y resuelto de las tropas alemanas, bien ocultas entre las casas de la población, lo que llevó al desordenado repliegue del LXIII Regimiento de Infantería Ligera de Palamcottah. Von Lettow aprovechó la coyuntura y contraatacó sobre el flanco izquierdo británico, obligando a toda la fuerza de desembarco a replegarse. Durante la noche la fuerza anglo-indú fue presionada sobre el extremo del cabo Ras Kasone e inició el reembarque desde las playas *A* y *B*, finalizándolo a mediodía del día 6. Abandonó 500.000 de cartuchos y muchos heridos y regresó a Bombay.

Islas Bálticas

Antecedentes

Después del fracaso de la toma de Tanga no se registra otro asalto anfibio que el de Gallípoli, iniciado en la primavera del año 1915, coincidiendo y completando el intento de forzamiento de los Dardanelos. Aunque bien planeado y coherente con este propósito la operación perdió la sorpresa antes de iniciarse y se ejecutó con lentitud y descoordinadamente. Los aliados fueron siempre detenidos en las sucesivas intentonas que llevaron a cabo, en los siguientes ocho meses, para ampliar la cabeza de playa. La competencia militar del general alemán Von Sanders y del turco Mustafa Kemal y la extraordinaria bravura de los soldados turcos pudieron con el magnífico temple de británicos, franceses, australianos y neozelandeses. En enero del año 1916, en un brillante y difícil repliegue nocturno los aliados abandonaron Gallípoli después de haber sufrido un cuarto de millón de bajas y causar otras tantas a los turcos.

Después de esta experiencia se empezó a dudar de la viabilidad de las operaciones anfibias. Los alemanes, no obstante, después de estudiar a fondo el problema, decidieron ejecutar una operación de este tipo en octubre del año 1917 contra los rusos que ocupaban las islas Bálticas de Ösel, Dagö y Moon que cierran el golfo de Riga.

A mediados del año 1917 se produce una situación que es atisbada por los líderes alemanes como una posibilidad de victoria. Rusia se desmorona y es menester empujar de firme para acabar cuanto antes con la resistencia en el este y aumentar el esfuerzo en el frente occidental para inclinar la balanza hacia las potencias centrales. En aquellos momentos se había iniciado ya la Revolución en Rusia y a principios del mes de septiembre, el VIII Ejército alemán, al mando del general Von Hutier, había conseguido pasar el Dvina y reconquistar Riga y Dünamünde, figura 3, p. 54. Los alemanes habían avanzado hacia el este de Curlandia, apoyando su flanco izquierdo en el mar Báltico. El dominio ruso de ese mar lo hacía vulnerable a las acciones de su Flota, bien por un desembarco en su retaguardia o al bombardeo naval en determinados puntos, como de hecho

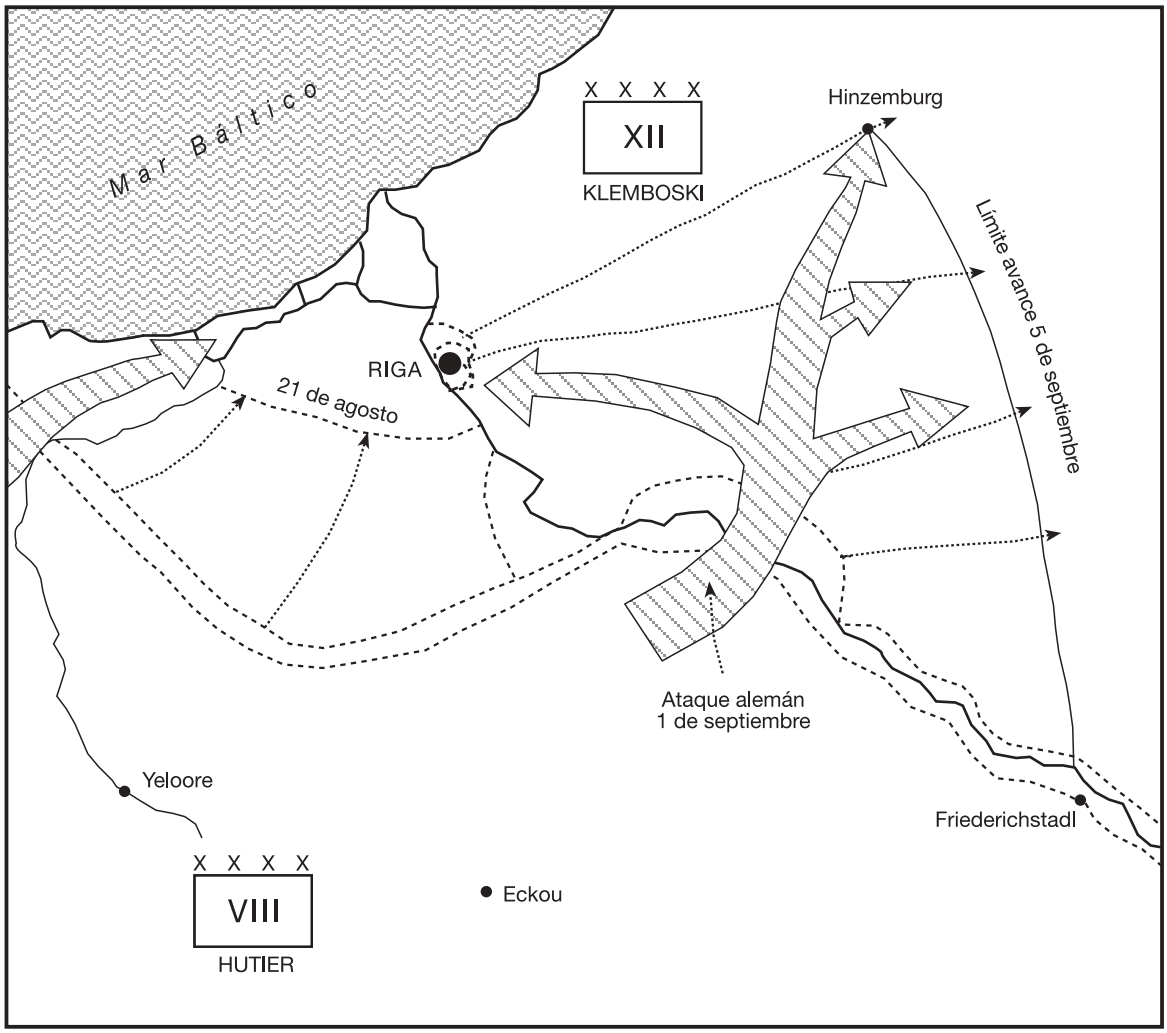


Figura 3. *Ataque alemán contra Riga (1-5 de septiembre de 1917).*

algunas veces sucedió. Además, la posesión rusa de las islas que cierran el golfo de Riga, dificultaba o impedía las comunicaciones navales con este puerto, recién conquistado, y que era de suma importancia para proseguir la ofensiva.

Existía también una importante corriente de opinión en el seno del alto mando alemán que propugnaba la amenaza directa a San Petersburgo como medio de obligar a Rusia a finalizar la guerra. Dado que el terreno al norte y este de Riga era pantanoso y con escasas comunicaciones un avance en fuerza se hacía difícil, pero si se utilizaba la mar todo podía ser mucho más rápido y logísticamente sostenible. Si no se optaba por la capital rusa podía amenazarse también Helsingfors (actual Helsinki) o Revel (actual Tallinn).

Para todo ello era menester que las islas que dominan la entrada al golfo de Riga, figura 4, cayeran en manos alemanas lo que significaría, por lo menos, tomar Ösel y limpiar

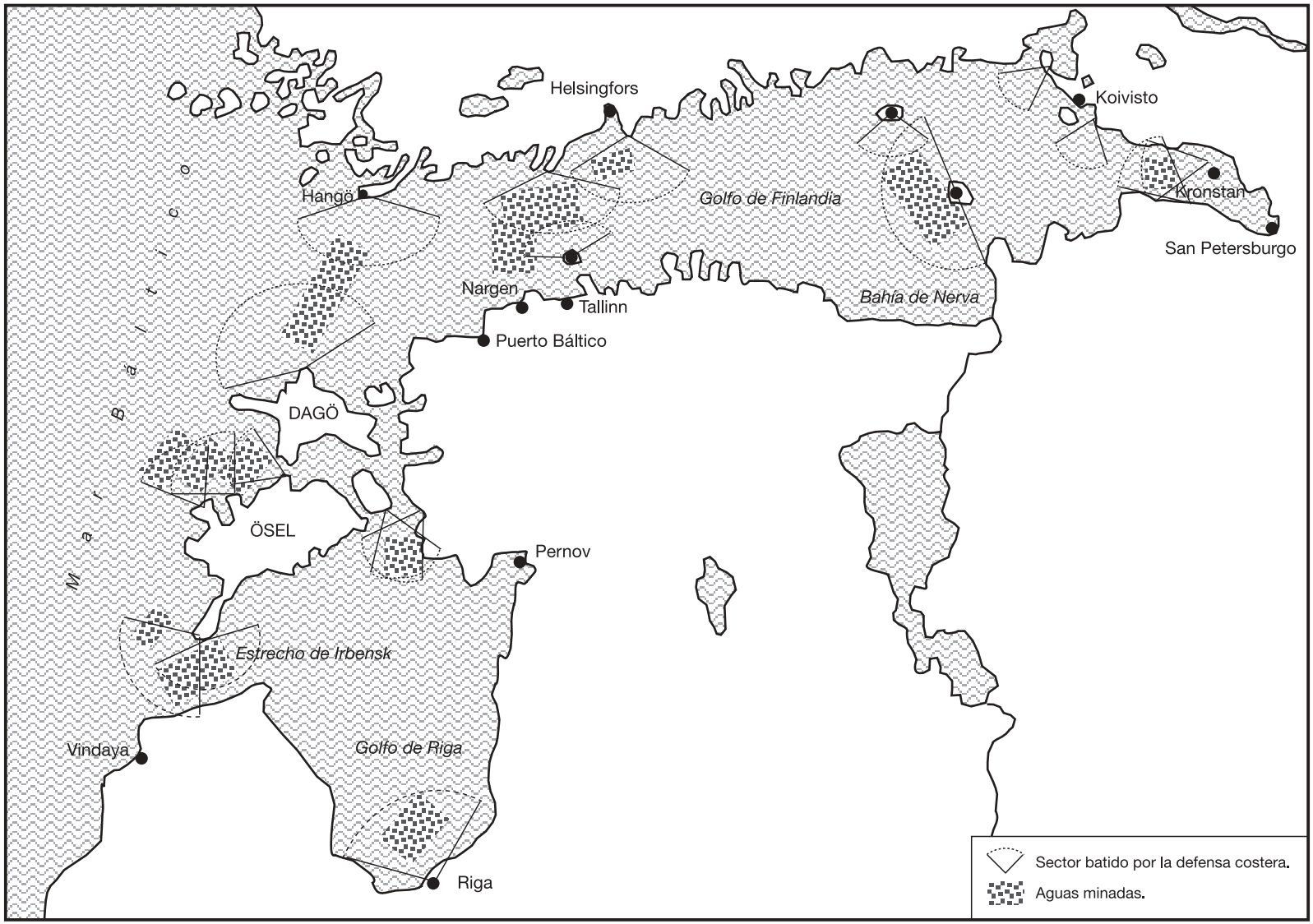


Figura 4. *Defensas rusas en los golfos de Finlandia y Riga.*

los campos de minas tendidos al noroeste de la isla y en el estrecho de Irben y defendidos por las poderosas baterías de costa de 305 milímetros emplazadas en cabo Zerel, en la península de Sworbe.

Finalmente, la Armada alemana necesitaba acción ya que la larga permanencia en puerto desde Jutlandia (mayo del año 1916) hacía que se resintiera su moral y existía el peligro de que fuera presa del virus revolucionario, como ya había sucedido en Rusia.

Planeamiento

GENERALIDADES

El planeamiento se inició el 18 de septiembre cuando el mando supremo alemán del este (Oberost) solicitó ayuda de la Armada alemana para capturar las islas. Como se acaba de mencionar, el propósito de esta operación tenía un objetivo estratégico mucho más amplio: se buscaba la conquista de la totalidad del golfo de Riga para asegurar definitivamente el flanco septentrional del VIII Ejército alemán. Esta operación debía igualmente proporcionar posiciones apropiadas para el ataque (posibles futuros desembarcos en Revel, Helsingfors o incluso San Petersburgo) o la defensa y las consideraciones de carácter político la aconsejaban también.

Dentro del esquema general de la ofensiva alemana se trataba de llevar a efecto un desembarco secundario en las islas, mientras que el esfuerzo principal y decisivo se jugaba en tierra firme. Las fuerzas debían ser tales que garantizasen el éxito en cualquier caso, a pesar del peligro representado por los amplios campos de minas, a la actividad de la Flota rusa basada en Helsingfors que era importante, a las fuerzas que defendían Ösel y a la necesidad de llevar a cabo el desembarco en la parte meteorológicamente más expuesta de la isla para obtener la sorpresa, en agosto del año 1915 se había intentado forzar el estrecho de Irben y, desde entonces, los rusos habían orientado la defensa hacia el sur de y alrededor de Arensburg.

A ser posible la operación debía tener lugar en septiembre u octubre para aprovechar el éxito de Riga, a pesar de que los malos tiempos del otoño dificultarían el dragado de minas y a que, por la reciente toma de esta ciudad, los rusos estarían prevenidos.

Al noroeste existía la profunda bahía de Tagga que ofrecía excelentes condiciones para fondear una flota de transportes en aguas protegidas de los vientos del Oeste y susceptible de ser defendida contra los submarinos. Desde la bahía, además, se podía acceder con relativa facilidad a las planicies del centro de la isla y a su modesta red de carreteras. Sin embargo, los rusos habían comprendido también que la amenaza podía venir de esa parte y la habían defendido emplazando baterías de costa en los flancos de la boca de la bahía (una batería de 150 milímetros en cabo Hundsford y otra de 120 milímetros en punta Ninnast) y fortificaciones en las costas de levante y de poniente.

A la operación se le dio el nombre clave de *Albión* y fue encomendada al coronel general Von Hutier como comandante supremo. Éste, a su vez, designó al teniente general Von Kathen, comandante del XXIII Cuerpo de Ejército de Reserva, como comandante de la fuerza de desembarco. Las fuerzas navales y la ejecución del desembarco se encomendaron al vicealmirante Erhart Schmidt, comandante de la I Escuadra de acorazados.

Las estimaciones de inteligencia preveían tener que enfrentarse a fuerzas relativamente escasas (la CVII División), además de las guarniciones de artillería de costa de las tres islas: en total unos 25.000 hombres de los cuales 14.000 estaban en Ösel. Pero la amenaza principal residía, tal como ya se ha mencionado, en los campos de minas marinas —extensos y numerosos—, en la abundante y poderosa artillería de costa y en los submarinos. Para hacerse una idea de la dificultad de la operación ésta era, de hecho, la primera vez en toda la guerra que la Armada alemana iba a aventurarse en fuerza por el golfo de Riga.

La Flota rusa del Báltico, basada en Helsingfors —principal base de operaciones— era importante y contaba con no menos de ocho acorazados, algunos modernos —como los de la clase *Gangut*— con piezas de 305 milímetros y andar de 23 nudos, nueve cruceros acorazados y ligeros y unos 50 destructores y torpederos. Además, por las distintas bases repartidas por el golfo de Finlandia, estaban desplegados ocho submarinos británicos y una cincuentena de rusos.

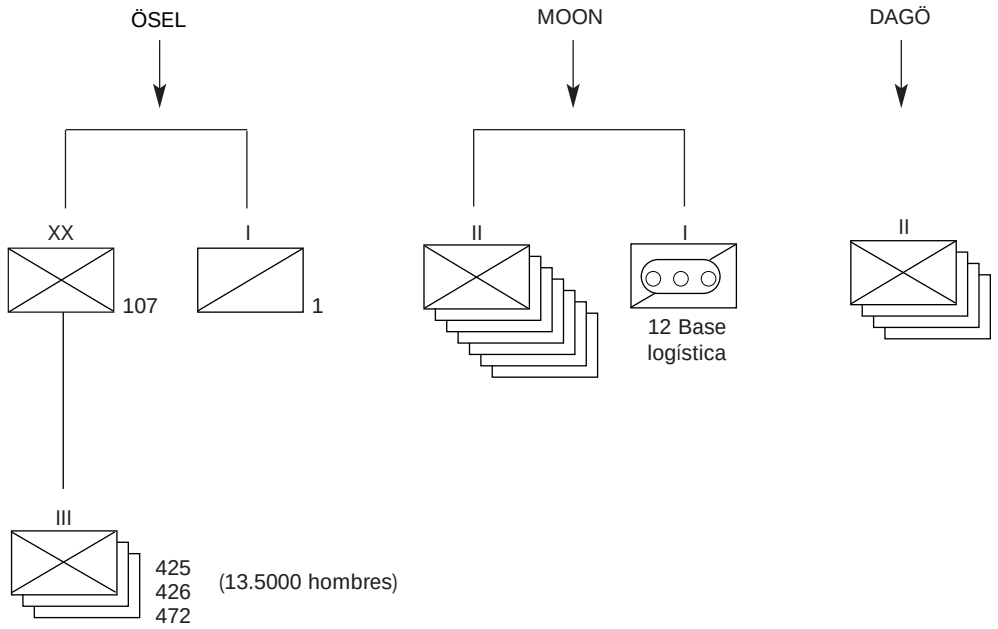
De esta fuerza se destacaron las fuerzas navales del golfo de Riga que, al mando del almirante Bakhirev —con insignia en el crucero *Bayan*— estaban compuestas por dos viejos acorazados con piezas de 305 milímetros cada uno —los *Slava* y *Grazhdanin*—, los cruceros *Bayan*, *Almirante Makaroff* y *Diana*, tres cañoneros, 12 destructores modernos, 14 destructores viejos, tres submarinos británicos de la clase *C* y viejos torpederos, minadores, dragaminas, cazaminas y embarcaciones menores, figura 5, p. 58. En las torres de la artillería principal de los acorazados se habían realizado obras que permitían aumentar la elevación de las piezas con lo que la artillería pesada rusa tenía más alcance que la mucho más moderna del mismo calibre de los acorazados alemanes.

El principal fondeadero ruso estaba en Kuwaist, entre la isla de Moon y el continente, apenas a 60 millas al noreste del estrecho de Irben. La moral rusa era escasa. No obstante, en su momento, la Armada se batió bien, mucho mejor de lo que —dadas las circunstancias revolucionarias— se había supuesto.

Para contrarrestar todas estas amenazas el almirante Schmidt reunió una potente *Task Force* para *Albión*: un crucero de batalla —el *Moltke*— y diez acorazados de los más modernos con que contaba la Armada alemana, cinco cruceros acorazados, cuatro cruceros ligeros, 55 destructores y torpederos, seis submarinos, seis dirigibles y 86 hidroaviones.

Para la limpieza de minas se dispuso de tres medias flotillas de dragaminas (60 dragaminas-cazaminas), cuatro buques rompeobstrucciones, 64 pesqueros y 63 lanchas que servirían tanto para cooperar en el desembarco como para la defensa antisubmarina, cierre de puertos y bahías, tendido de redes antisubmarinas, etc.

La Flota de transporte consistía en 19 vapores de entre 5.000-12.000 toneladas (con un total de 153.664 toneladas), tres petroleros, tres carboneros, tres aljibes, cuatro transportes de municiones, un buque hospital y una serie de buques auxiliares como 33 vapores con redes antitorpedos, seis remolcadores y cinco pontones. Aunque los transportes de tropas eran algo escasos, la presencia naval fue extraordinaria que en nada desmerecía, en cuanto a entidad, a los desembarcos aliados de la Segunda Guerra Mundial.



ÖSEL

- Batería Zerel 1 (Sworbe): 3 305 mm
- Batería Zerel 2 (Sworbe): 3 305 mm
- Batería Mentol (Sworbe): 4 150 mm
- Batería Pommerot: 4 150 mm
- Batería Hundsford (Tagga W): 4 150 mm
- Batería Ninnast (Tagga E): 3 120 mm

MOON

- Batería Woi 1: 4 210 mm
- Batería Woi 2: 4 150 mm

DAGÖ

- Batería Tahkona: 4 305 mm
- Batería Lechna: 4 150 mm
- Batería Toffri: 4 150 mm

TOTAL: 25.000 hombres

FUERZAS NAVALES

- Seis acorazados, 6 cruceros y 25 destructores en Helsingfors.
- Unos 50 submarinos rusos y 8 británicos en diferentes bases.

- Dos acorazados: *Slava* y *Grazhdanin*.
- Tres cruceros ligeros: *Bayan, Almirante Makaroff* y *Diana.*
- Doce destructores modernos.
- Catorce destructores viejos.
- Diez torpederos.
- Tres submarinos británicos.
- Doce dragaminas.
- Dos minadores.
- Veintiocho patrulleros.
- Dieciséis transportes y buques auxiliares.

En el golfo de Riga

Figura 5. *Orden de batalla ruso.*

Schmidt se benefició de la experiencia de los Dardanelos; así pues, aunque la operación, por las tropas empleadas y el objetivo, podía considerarse de secundaria importancia, en atención a la potente Flota rusa basada en Helsingfors, *force-in-beeing*, se utilizaron dos escuadras de las más potentes de la Flota de alta mar, con sus correspondientes fuerzas ligeras. La elección de los mejores acorazados no se debió únicamente a su mayor eficiencia bélica sino a la superior flotabilidad en el caso de chocar con minas (como luego realmente sucedió). Los acaecimientos habían demostrado la conveniencia de elegir buques modernos para estas misiones en vez de enviar acorazados anticuados como hicieron franceses e ingleses en los Dardanelos. También se hubiera deseado aumentar el número de destructores y dragaminas, pero no fue posible detraer más del mar del Norte por la necesidad de continuar la guerra submarina y contraminas sin ningún estorbo. Otro detalle obtenido de la experiencia de Gallípoli llevó al almirante alemán a hacer montar ametralladoras en las embarcaciones de desembarco que transportaban a las olas de asalto y planificar adecuadamente los aprovisionamientos a embarcar en las primeras olas.

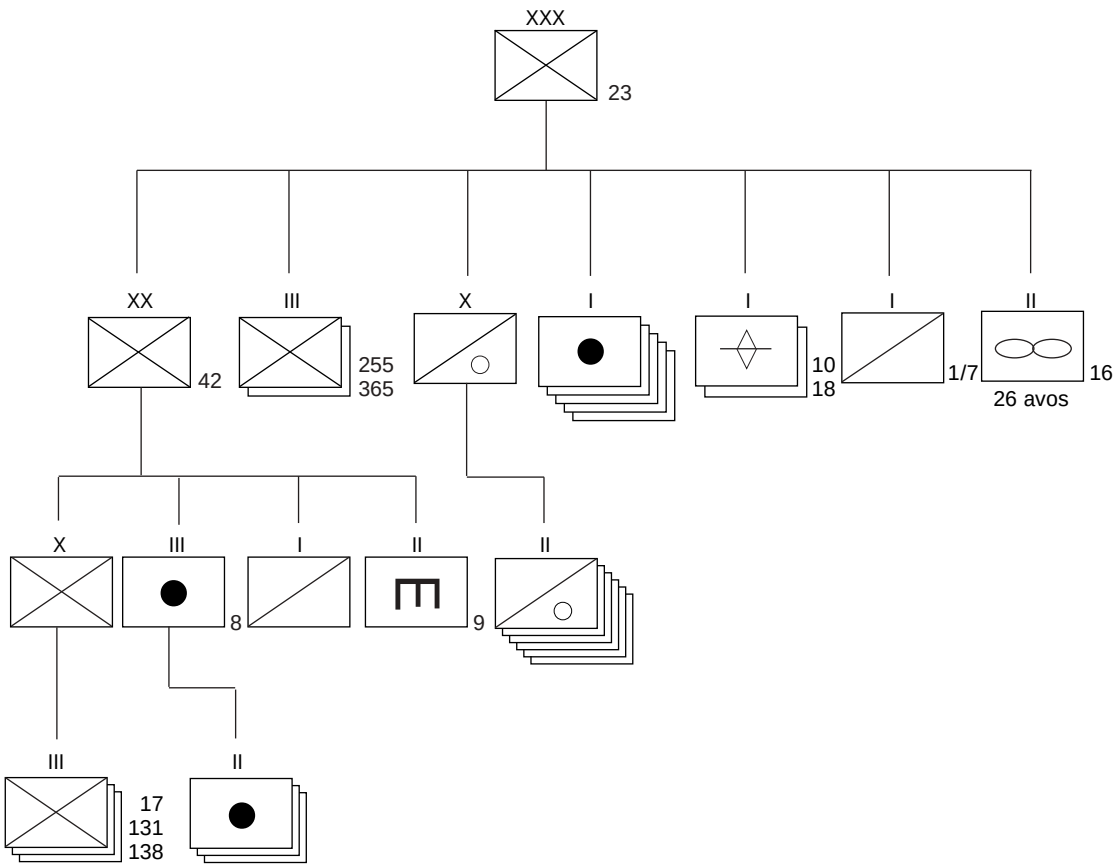
La fuerza de desembarco estaba constituida por el XXIII Cuerpo de Ejército de Reserva y consistía en el cuartel general de este Cuerpo, con la XLII División de Infantería (general Von Estorff) como núcleo, y reforzado con los Regimientos CCLV y CCCLXI de la Reserva, una Brigada Ciclista de Infantería (seis Batallones con 31 Compañías), dos Compañías de Asalto (las X y XVIII), V Baterías de Artillería Pesada, un Escuadrón de Caballería, zapadores, aviones del Ejército e hidroplanos navales en apoyo. En total unos 24.600 hombres, 5.000 caballos, 54 piezas de artillería y 26 aviones, figura 6, p. 60.

Consideraciones de planeamiento

Las dimensiones de la isla de Ösel —90 kilómetros de largo en dirección noreste-sureste y 40 kilómetros de profundidad, sin contar el apéndice meridional de la península de Sworbe— defendida, como ya se ha comentado, por una división rusa, requería el mínimo de fuerzas aquí expuesto. Su principal puerto era Arensburg, al sur.

Se estudiaron dos desembarcos simultáneos: uno sobre la bahía de Tagga —el principal— y otro sobre Arensburg, desfasados en el tiempo. Dado que el número de vapores era insuficiente y se necesitaban como mínimo dos viajes para transportar la fuerza de desembarco (Libau dista 185 millas de Tagga; aún así el CCCLXV Regimiento no pudo intervenir, quedando en reserva en Libau), se pensó inicialmente realizar el desembarco del segundo viaje en las cercanías de Arensburg para potenciar un envolvimiento contra la guarnición y minimizar los riesgos de ataques de submarinos que se incrementarían al utilizar la misma ruta que la seguida en el primer viaje, pero fue desechado pensando que era inviable mientras no pudieran acallarse las baterías de punta Zerel y fueran limpiados los campos de minas en el estrecho de Irben lo que podía llevar considerable tiempo. Finalmente se decidió realizar uno solo en Tagga.

Los estudios alemanes de anteriores operaciones anfibias consideraban que el éxito dependía del rápido movimiento tierra adentro. Así pues, en los esquemas de maniobra se preconizaba que las fuerzas desembarcadas en las primeras olas avanzaran para ganar terreno cuanto antes sin preocuparse de consolidar sus posiciones. Las tácticas



TOTAL: 24.600 hombres-5.000 animales-54 piezas

FUERZAS NAVALES

- Crucero de batalla *Moltke* (insignia y puesto de mando a flote).
- III Escuadra de combate (vicealmirante Behnke): acorazados *König, Bayern, Grosser Kurfürst, Kronpreinz* y *Markgraf.*
- IV Escuadra de combate (vicealmirante Souchon): *Friedrich der Grosse, König Albert, Kaiserin, Prinzregent Luipold* y *Kaiser.*
- XI División de cruceros (contralmirante Von Reuter): 5 cruceros acorazados.
- División de cruceros del Báltico (vicealmirante Hopman): 3 cruceros ligeros.
- II, VI, VII, VIII y X flotilla de destrructores: crucero ligero *Emden* y 55 destructores y torpederos.
- Flotilla *Rossenberg*: 60 dragaminas-cazaminas.
- Pesqueros, remolques: 64 y 65 remolques.
- Transporte de tropa: 19.
- Tren logístico: 21 buques (3 petroleros, 3 carboneros, 1 buque-hospital, 4 transporte de munición, cableros, etc.).
- Submarinos: 6.
- Hidroaviones: 95.
- Dirigibles: 6.

Figura 6. *Orden de batalla alemán.*

que empleaban los alemanes en esta fase de la guerra se habían ido perfilando a lo largo de tres años de guerra contra los rusos en el frente oriental: infiltración, órdenes tipo misión, gran flexibilidad, frentes muy abiertos para cerrar sobre el objetivo, etc.

Como la Caballería requería demasiado espacio y aprovisionamientos (se vio claramente en Gallípoli y, posteriormente, en Alhucemas en el año 1925; los animales exigían tanto pienso y, sobretodo, agua de los escasos aprovisionamientos iniciales disponibles que se convertían en un problema logístico *per se*. No se avanzaba por falta de ganado para transporte logístico o para tirar de la artillería, y no lo desembarcaban por no tener con que alimentarlo en tierra. El dilema era o agua o municiones y víveres para las tropas, se la sustituyó por la Brigada Ciclista, dado que el terreno era bastante llano. Sus misiones eran similares a las de la Caballería y únicamente se utilizaron dos escuadrones a caballo en apoyo de los ciclistas en aquellos lugares que no eran aptos para bicicletas.

Los Estados Mayores naval y de la fuerza de desembarco se reunieron el día 21 de septiembre. Para obtener la sorpresa se concibió realizar una demostración sobre la península de Sworbe la noche anterior al día *D* y atacar sus baterías costeras al cañón. El desembarco principal se planeó al amanecer, pese a los problemas de las minas y a la amenaza de los torpederos, y se decidió evitar tanto las cortinas de humo como infiltrarse realizando numerosos pequeños desembarcos debido, fundamentalmente, a la dificultad de mantener el control. La zona de fondeo estaba a tiro de las baterías de costa por lo que habría que reducirlas al silencio antes del desembarco y hacerse desde el principio con espacio de terreno suficiente sobre el que acumular el material descargado de los transportes. Las fuerzas estimadas necesarias para este cometido inicial —unos 4.500 hombres— embarcarían en buques de guerra y desembarcarían en falúas y demás botes de a bordo.

La idea general era comenzar el dragado de minas el 1 de octubre, una semana antes de iniciarse la operación, pero el mal tiempo lo retrasó al día 7. El retraso fue una ventaja para la fuerza de desembarco. En el interín, los alemanes emplearon el tiempo en adiestrar a las tropas en ejercicios y procedimientos de embarco, desembarco y de vida a bordo, lo que facilitó en gran medida la operación real.

El *Moltke* con la III y IV Escuadras de combate y escoltas fondearon en la bahía de Danzig, tras la península de Hela, el día 1. Los cruceros ligeros y torpederos junto con la Flota de transporte en Libau. Un problema adicional fue que este puerto resultó pequeño para la fuerza que se había reunido allí; su tamaño no permitía aprovisionar a los buques en las cantidades requeridas, y se empezaron a consumir los aprovisionamientos de reserva. El día 10, la escasez de carbón precipitó los acontecimientos: o se salía pronto a la mar o se cancelaba la operación.

Por si fuera poco, el general Ludendorff presionaba, mientras tanto, para suspender la operación y empeñar las fuerzas de *Albión* en Italia al objeto de conseguir de una vez por todas la rendición de ese país.

Ante esta situación, el almirante Schmidt decidió seguir adelante e iniciar las operaciones sin más dilación, aún cuando el dragado, por el mal tiempo, no hubiera finalizado todavía. En la mañana del día 11 de octubre la Flota se hizo a la mar.

MISIÓN Y CONCEPTO DE OPERACIONES

La misión que Von Hutier encomendó a la fuerza conjunta fue la de «controlar el golfo de Riga para asegurar el flanco de las fuerzas alemanas del frente oriental». Para ello, la fuerza debía tomar las islas de Ösel y Moon. A la Armada se le encargaba transportar y escoltar la fuerza de desembarco, bloquear el Gran Sund y apoyar a la fuerza de desembarco una vez en tierra.

El desembarco principal sería en Tagga, una bahía de 15 kilómetros de profundidad, 30 kilómetros al norte de Arensburg. Sus escasos fondos, empero, y la carencia de muelles o pantalanes para el desembarco obligaba a fondear a unos 1.000 metros de la costa y abordar ésta en embarcaciones. Una vez la fuerza de desembarco en tierra, el ataque se dirigiría a la toma de Arensburg, que debía ser convertida en base naval alemana. Von Hutier dejó muy claro que la conquista de la ciudad era secundaria comparada con la misión principal que era controlar el golfo de Riga. También ordenaba la captura de la porción oriental de la isla, cerca del pueblo de Orrisar, en el que había un pantalán de piedra que unía las islas de Ösel y Moon. La idea era utilizar ésta zona como posición de bloqueo que aislara a las fuerzas rusas que defendían Ösel y evitara el refuerzo de esta isla por tropas procedentes de Moon o del continente, distante sólo 8 kilómetros de Moon.

El plan, muy flexible, no establecía en que secuencia debían ser tomadas Arensburg u Orrisar; sólo que se hiciera «lo antes posible». También precisaba que la protección del flanco de las fuerzas alemanas que se movieran de Arensburg a Orrisar lo proporcionarían las fuerzas navales. Además, la Armada apoyaría el paso a Moon y la toma de la isla. Se preveían dos demostraciones en la costa norte y sur de la isla que las ejecutaría la Armada el mismo día del desembarco, así como una tercera contra la península de Sworbe. La sorpresa era primordial.

Una vez emitida la directiva se modificó en el sentido de planear un desembarco secundario contra el cabo Pommerort, unos 35 kilómetros al este de la bahía de Tagga. El propósito inicial era silenciar una batería de costa de 150 milímetros allí ubicada, pero posteriormente Von Hutier apreció la conveniencia de un desembarco en fuerza a levante del sector de desembarco principal para envolver Arensburg por el este e impedir la retirada rusa desde esta ciudad o el refuerzo desde el continente a través de Moon, estableciendo la posición de bloqueo ya citada en las proximidades de Orrisar. Así, pues, la XLII División reforzada desembarcaría en Tagga y una agrupación con dos Batallones de la Brigada Ciclista en Pommerort. Previo a ambos desembarcos las X y XVIII Compañías de Asalto silenciarían la artillería costera en coordinación con el fuego naval de los acorazados, figura 7. El CCCLVI Regimiento quedaría como reserva en Libau.

Ejecución

La salida de la fuerza naval de cobertura (III y IV Escuadras de combate con sus escoltas) se realizó en la mañana del día 11 de octubre y la de los transportes y buques auxiliares a partir del mediodía sin novedad. Este último grupo llevaba una escolta directa de cruceros. La navegación nocturna a través de los campos de minas se realizó sin inci-

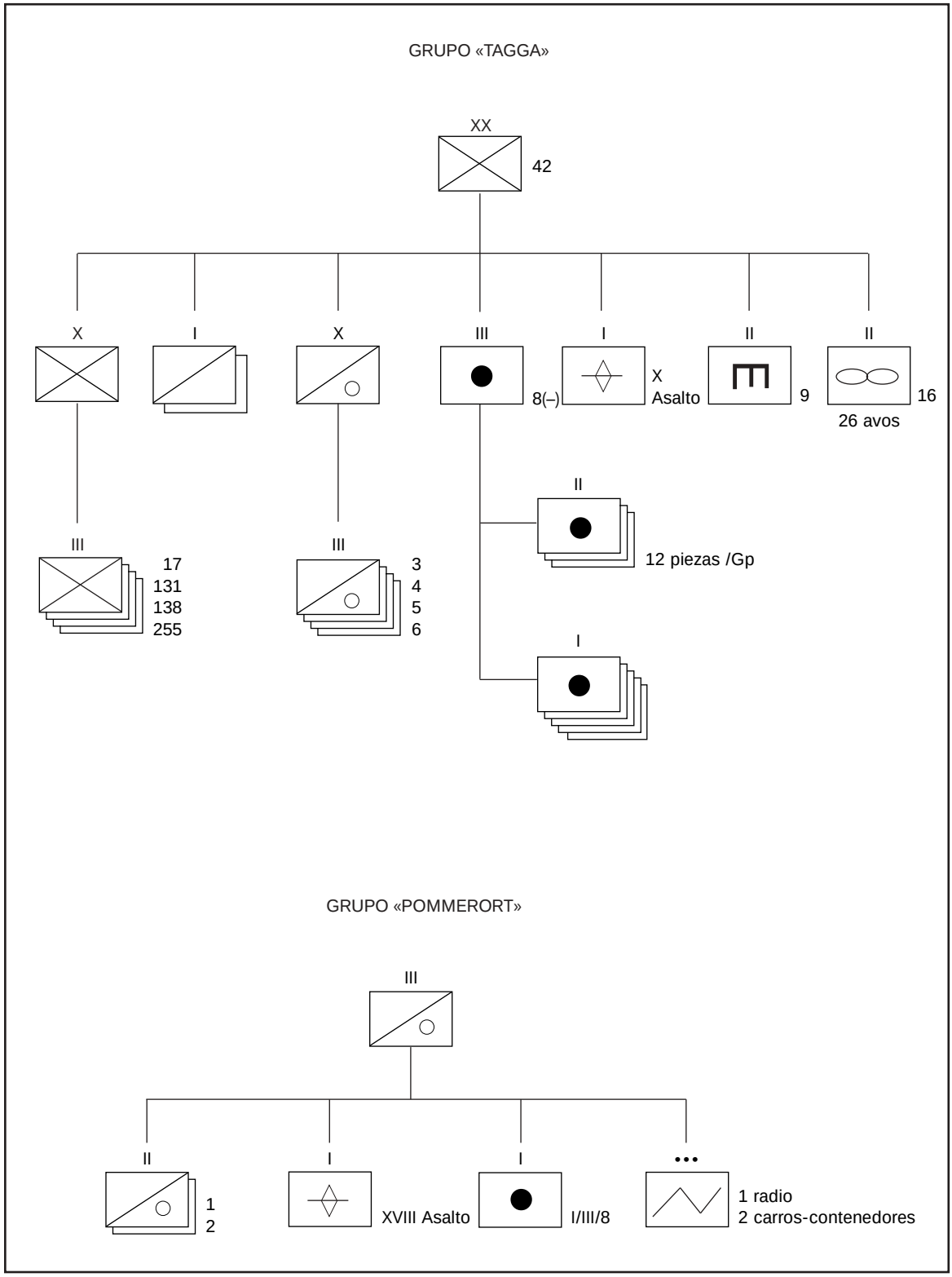


Figura 7. *Organización operativa alemana.*

dentes. No fue hasta la madrugada que se produjo un serio percance: la flotilla de dragaminas precedía todo el movimiento y señalizaba con boyas luminosas la ruta a seguir por el grueso una vez limpiada; la vanguardia se había aproximado tanto a los dragaminas que tuvo que reducir la velocidad para no adelantarlos; al principio se aceptó el retraso pero, a medida que transcurría el tiempo, se vio claro que de seguir así no se podría cumplir el programa previsto, arriesgando perder la sorpresa. Ante esta situación el almirante Schmidt ordenó a la Flota sobrepasar a los dragaminas prefiriendo el riesgo de las minas a la pérdida de la sorpresa. Tuvo suerte y la fuerza entera pasó entre dos campos de minas sin ningún contratiempo.

Por la tarde de este mismo día una fracción de la fuerza con acorazados, cruceros y transportes se destacó del grueso y llevó a cabo una demostración sobre Sworbe, cañoneando sus baterías y dando la impresión que se intentaría el desembarco allí. Cuando cayó la noche hizo rumbo norte y se unió al grueso.

A las 3,00 horas del día 12 el convoy de asalto llegó al punto de reunión previsto situado al norte de la bahía de Tagga pero, al ir ocupando las posiciones previstas para el bombardeo de costa, los acorazados *Bayern* (con piezas de 380 milímetros) y *Grosser Kurfürst* chocaron con minas; ello no fue obstáculo para que siguiesen con su cometido y, en su momento, bombardeasen la costa aunque, unas horas después, las averías del *Bayern* le obligaron a retirarse a Libau.

A las 4,45 horas las dos Compañías de Asalto desembarcaron sigilosamente y hacia las 5,30 horas se encontraban en posición para atacar del revés las baterías de Tagga y de Pommerort. A esa misma hora, en Tagga, las baterías de costa situadas en la boca de la bahía rompieron el fuego contra las primeras embarcaciones del grueso alemán que se acercaban a la costa. Los acorazados alemanes de la III Escuadra y el *Moltke* respondieron al fuego y al poco rato acallaron las piezas que a las 8,00 horas eran finalmente tomadas por la X Compañía de Asalto. La batería de Toffri, en la punta sur de Dagö, fue silenciada por el *Bayern* y el crucero *Emden*. En Pommerort, la XVIII Compañía de Asalto tomó del revés la batería allí situada cogiéndola completamente desprevenida, aunque antes de ello inició un duelo artillero con la flota germana hasta ser puesta fuera de combate, figura 8.

Poco antes del amanecer, previsto a 6,00 horas, y mientras las Compañías de Asalto combatían contra las baterías de costa, el grueso de los CXXXI y CXXXVIII Regimientos desembarcó al oeste y este de la bahía de Tagga, respectivamente, mientras dos batallones ciclistas hacían lo propio en Pommerort. Todas las fuerzas iniciaron el avance de inmediato.

El CXXXI Regimiento se movió inicialmente en dirección a Arensburg por la ruta sursureste, destacando un batallón para tomar la base de hidros de Papenshölm, y el CXXXVIII Regimiento lo hizo hacia el este de aquella población tratando de envolverla. En segundos viajes desembarcaron los XVII y CCLV Regimientos. El primero siguió los pasos del CXXXVIII y el segundo avanzó en dirección sureste hacia Arensburg tratando todos de envolverla y cortar un eventual repliegue de los defensores de esta ciudad hacia Moon y el continente, figura 9, p. 66.

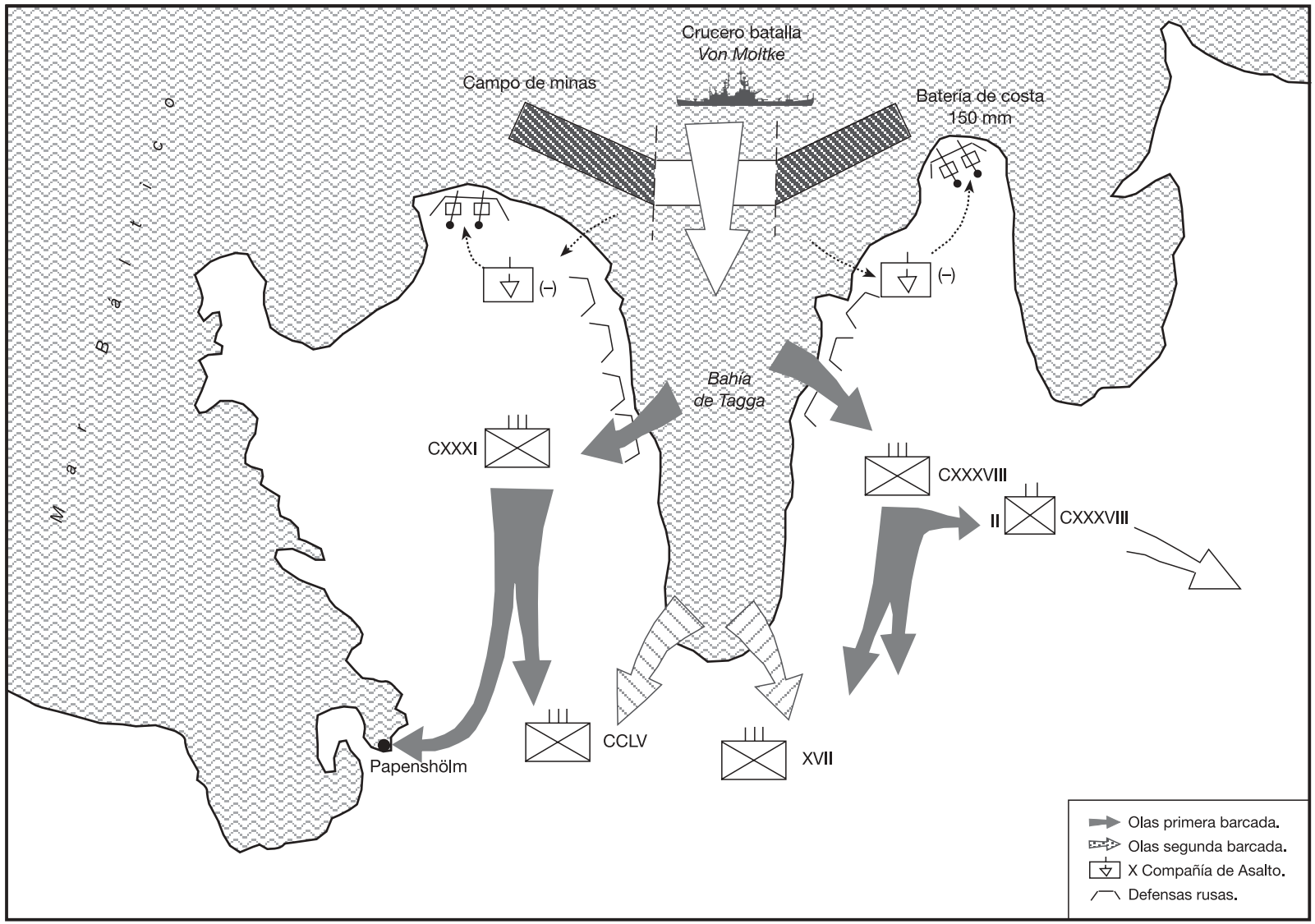


Figura 8. *Desembarco alemán en la bahía de Tagga, 12 de octubre de 1917.*

Mientras tanto, uno de los batallones ciclistas y la XVIII Compañía de Asalto que habían desembarcado en Pommerort, se dirigían por la costa hacia Orrisar con la idea de tomar esa población y sellar cuanto antes el paso a la isla de Moon por el pantalán allí situado. Llegado a ese punto destacó patrullas a la isla donde contactaron con fuerzas rusas unos 4 kilómetros al interior. El otro batallón ciclista se desplegó en dirección sur, moviéndose a caballo de las rutas del este de la isla, reconociendo los caminos y llegando el mismo día del desembarco hasta Tadjall, unos 8 kilómetros al nordeste de Arensburg.

Al mismo tiempo la IV Escuadra iniciaba al amanecer el bombardeo de las baterías de Sworbe para seguir manteniendo la duda sobre el lugar del ataque principal.

Así relata el capitán de navío Otto Grooss el resumen de estas operaciones:

> «Después del desembarco, las tropas fueron divididas en cuatro grupos, muy distantes entre sí, pero bajo dirección única, no sólo con la idea de batir al adversario sino para impedir la retirada a buques o al continente. Las operaciones se orientaron inmediatamente en el sentido de atacar la retaguardia del enemigo, lo que era posible hacer en gran escala con el concurso de la Flota. La misión de ésta, una vez terminado el desembarco, consistió en contrabatir la artillería de costa emplazada en Sworbe, al sur, para pasar después al golfo de Riga, y, al norte, a Kassar Wiek, rodeando la isla y apoyar combatiendo con las fuerzas navales rusas, el paso de las tropas alemanas a la isla de Moon.»

En efecto. A finales del día *D* las tropas, pese a la lluvia y a la falta de carreteras, habían progresado unos 10 kilómetros y cubrían un frente superior a los 20 kilómetros. Los cuatro regimientos se abrieron como en un abanico avanzando hacia el sur y sureste. Se destacó a una compañía ciclista hacia la península de Sworbe para tomar contacto con las fuerzas rusas de aquel lugar. Como regla general, los alemanes desbordaban las resistencias y luego las atacaban por el flanco o del revés.

El día 13, el CXXXI Regimiento encontró la primera resistencia seria de toda la operación en Monnut, cerca de Pajeküll, unos 18 kilómetros al noroeste de Arensburg; la fijó y Von Estorff, comandante de la XLII División, ordenó al CCLV Regimiento que la redujera atacándola por el flanco desde el este. Los defensores de Monnut, ante la presión del CCLV Regimiento, fueron forzados a replegarse hacia la península de Sworbe y entonces los alemanes lanzaron en su persecución al CXXXI Regimiento.

Los XVII y CXXXVIII Regimientos continuaron envolviendo Arensburg por el este y tratando de cortar sus comunicaciones con Moon.

Por la noche, una compañía de vehículos blindados rusos de Moon y unidades de Infantería con apoyo de artillería atacó a los alemanes que defendían el pantalán que unía Ösel y Moon y los forzó a replegarse a Orrisar.

Esta misma noche la guarnición de Arensburg (cuartel general de la CVII División y Regimientos CDXXVI y CDLXXII) empezó a moverse hacia Moon para escapar al cerco que ya presentían.

Al tener noticia de estos acontecimientos, en vez de cerrar sobre el enemigo frontalmente, Von Estorff ordenó a los Regimientos XVII y CXXXVIII dirigirse hacia Orrisar,

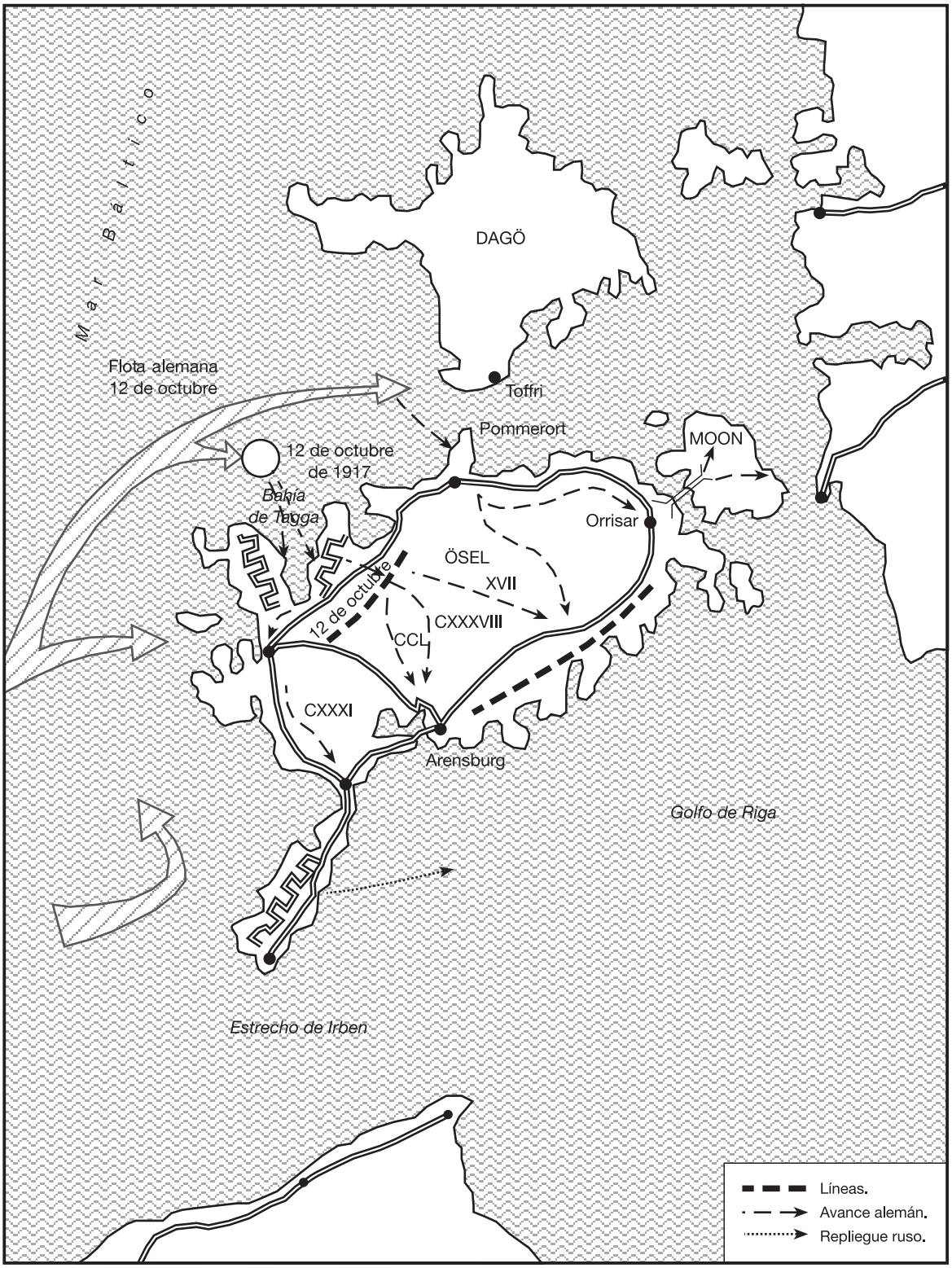


Figura 9. *12-20 de octubre 1917, repliegue de las defensores de Arensburg hacia Moon.*

moviéndose en paralelo a los rusos y lo más rápidamente posible para ganarles en movilidad y cortarles la retirada. Después ordenó al CCLV Regimiento que les siguiera.

Cumpliendo estas órdenes, en la madrugada del día 14, el CCLV Regimiento dejaba Moon y se lanzaba en persecución de los rusos, pegándose a su retaguardia, figura 10.

Cuando se hizo de día, acorazados y destructores alemanes apoyaron a Von Winterfeld, comandante del Batallón Ciclista en Orrisar al que se había unido la XVIII Compañía de Asalto, para que resistiera la embestida rusa y mantuviera la cabeza de puente del pantalán en la citada población; ese mismo día un segundo batallón ciclista se le unió en Orrisar. El grueso ruso siguió retirándose hacia el nordeste con el CCLV Regimiento pegado a sus talones.

En la madrugada del día 15, los Regimientos XVII y CXXXVIII alemanes habían llegado a las proximidades de Orrisar, relevando a los batallones ciclistas y afirmándose en la cabeza de puente del pantalán. Habían cerrado por completo la puerta de escape de los rusos. Éstos atacaron enérgica y resueltamente, a la desesperada, las posiciones de ambos Regimientos, tratando de romper el cerco sin resultado; primero al norte contra los XVII y CXXXVIII Regimientos, y después al sur, contra el CCLV Regimiento. Finalmente, el comandante de la CVII División, acorralado, se rindió con los Regimientos CDXXVI y CDLXXII a las 15,00 horas.

Como las operaciones se desarrollaban bien, Von Hutier decidió explotar el éxito y tomar Dagö, cosa que no había sido contemplada en el plan inicial. Ese mismo día 15, una columna de desembarco naval alemana de unos 300 hombres de la flotilla Rosemberg —dragaminas— desembarcó en las proximidades de Toffri, al sur de la isla de Dagö, tomó la batería de costa allí ubicada, estableció una pequeña cabeza de playa y mantuvo la posición contra numerosos ataques de la guarnición rusa hasta el día 17 que llegaron refuerzos.

En el sur, el CXXXI Regimiento combatía contra el CDXXV Regimiento ruso en la península de Sworbe. Sin salida y hostigado por la artillería de los acorazados alemanes, los rusos se rindieron a media mañana del día 16.

El día 17, el CXXXVIII Regimiento atacó Moon, forzando el pantalán y avanzando por unos bajíos dejados al descubierto por la marea; el día 18 cayó la isla haciendo una gran cantidad de prisioneros. Schildau, un pequeño islote en medio del Gran Sund, a medio camino entre Moon y el continente, fue ocupado el día 20.

En Dagö, el día 17 también, un batallón ciclista relevó a la columna de desembarco naval de Toffri y ésta fue replegada a sus buques de origen; el día 18, el XVII Regimiento reforzó la cabeza de playa e inició la ocupación de la isla que finalizó el día 21 después de algunas escaramuzas y de la toma de las baterías pesadas de Tahkona y Kord Lechina, en la punta norte. En total fueron desembarcados en Dagö unos 3.700 hombres, 500 caballos, 140 carros, y una batería de Artillería de Campaña. Sólo se rindieron 750 rusos; el grueso de la guarnición pudo escapar por mar.

Veamos mientras lo que sucedía en el ámbito naval, figura 11, p. 71. De los buques de línea participantes en la operación, un fuerte destacamento permanecía en las aguas al

Figura 10. *CCVL Regimiento se lanzaba en persecusión de los rusos.*

norte de Ösel por si aparecía la Flota rusa de combate basada en Helsingfors. El resto de la fuerza se empeñó, cumplidamente, en abrir pasos a través de los campos de minas en el paso de Soela, al norte, y en estrecho de Irben al sur.

En el primer escenario las operaciones de dragado se veían obstaculizadas desde el principio por la acción de la Flota rusa del golfo de Riga que no cejó hasta que los alemanes consiguieron hacer pasar el día 14 al crucero *Emden* y al acorazado *Kaiser* que, con sus grandes cañones, decantó la situación a su favor, hundiendo un destructor, averiando y forzando a varar a otro —el *Grom*, que después fue capturado— y obligando a replegarse a las unidades ligeras. Los bajos fondos, por otro lado, impedían el paso por Soela Sund y en varias ocasiones algunos buques vararon aunque sin consecuencias graves. Un torpedero alemán resultó hundido por una mina. Tampoco, en ningún momento, dejaron de apoyar a las tropas que operaban en Ösel por la costa y que, posteriormente, lo hicieron en Moon y Dagö.

En el sur, los trabajos de apertura de pasos en los campos minados eran frecuentemente hostigados por las baterías de Sworbe. El día 14, los acorazados *König Albert*, *Kaiserin* y *Friedrich der Grosse* atacaron las baterías al cañón desde gran distancia (15.000-18.000 metros), pero el fuego preciso de aquellas dispersó a los buques.

Al día siguiente, el 15, los alemanes intentaron un nuevo ataque con dos acorazados pero, al no responder al fuego las baterías, supusieron que estaban fuera de servicio y prosiguieron las tareas de dragado. Al poco fueron interrumpidos por la aparición del acorazado ruso *Grazhdanin* que recogió a la guarnición de las baterías de Zerel y Mento, cuya retirada había sido cortada por el CXXXI Regimiento alemán, y acabó de destruir las piezas que habían sido inutilizadas por sus dotaciones.

En la mañana del día 16, ya sin la amenaza de la artillería de costa, los alemanes abrieron un pasillo en los campos del estrecho de Irben e hicieron pasar a los acorazados *König* y *Kronprinz* y a los cruceros *Kolberg* y *Strasburg* que cortaron la última posibilidad de fuga desde la costa sur de Ösel para los pequeños grupos dispersos que aún resistían.

Al día siguiente, 17, los alemanes intentaron abrir una brecha en los campos de minas que cerraban el Gran Sund, siendo hostigados coordinadamente por las baterías de costa de Woi, en Moon, y de Werder en el continente y por los acorazados *Slava* y *Grazhdanin* y crucero *Bayan* de la Flota rusa. Pero a media mañana los alemanes, siguiendo a unos destructores rusos, encontraron un pasillo y por él lanzaron a sus cruceros seguidos por los dos acorazados que entablaron combate artillero con los buques rusos. Éstos fueron pronto tocados y el *Slava* hundido, aunque los otros pudieron escapar con averías. Con ello los alemanes consiguieron cerrar el Gran Sund y cortar las comunicaciones de Moon con el continente, cerrando la trampa en la que se hicieron numerosos prisioneros. Poco después los dos cruceros se dirigieron al Pequeño Sund (que separa Ösel de Moon) desde donde apoyaron por el fuego el avance de las tropas. Algo más tarde, y después de una intensa preparación de la artillería naval, las tropas alemanes consiguieron pasar a la isla de Moon.

Ese mismo día la IV Escuadra con la correspondiente escolta de cruceros y destructores y con dragaminas intentó doblar la punta norte de Dagö y bloquear la salida de su

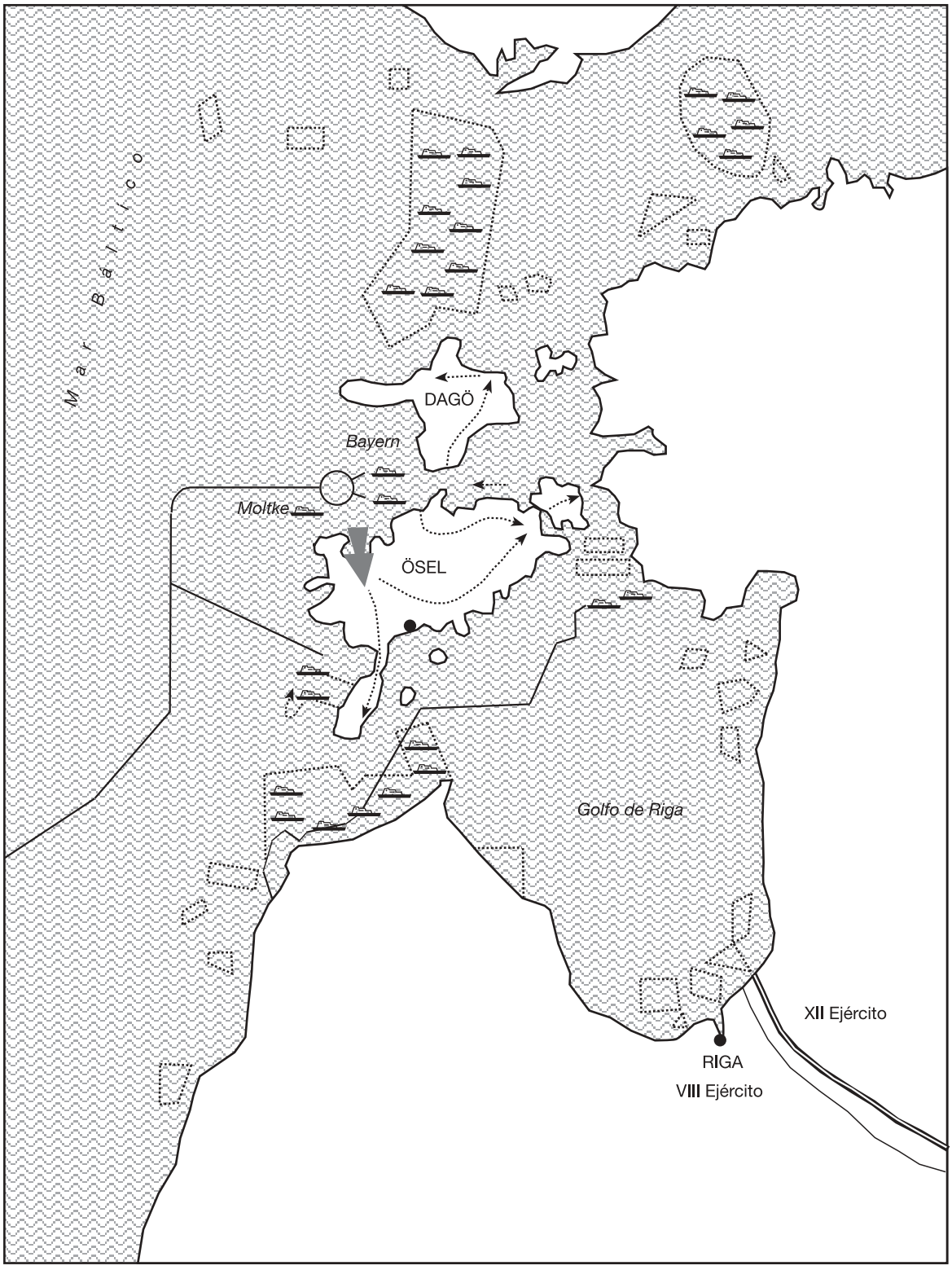


Figura 11. *Buques de línea participantes en la operación.*

guarnición, pero la acción fue abandonada porque el mal tiempo hizo imposible el dragado de minas y el almirante Schmidt consideró que los riesgos que comportaba para sus buques de línea no compensaban los hipotéticos éxitos contra transportes de tropas en retirada. La acción contra las naves rusas fue encomendada a las fuerzas ligeras; así, el U-58 torpedeó al crucero acorazado *Bogatyr* y el U-60 hundió un transporte con tropas.

El día 18 el alto mando naval alemán ordenó el regreso a la base de Wilhemshaven del *Moltke* y de los acorazados de las III y IV Escuadras, cruceros, escoltas y dragaminas. Hacía casi tres semanas que se habían destacado del grueso de la Flota de alta mar al Báltico y se temía una reacción de la Flota británica.

Del día 15 al 21 las restantes fuerzas navales apoyaron la toma de Dagö por la fuerza de desembarco aunque el grueso de su guarnición —como ya se ha comentado— pudo escapar con escasas pérdidas.

En total los alemanes tuvieron unas 400 bajas (200 muertos y 200 heridos) y los rusos 22.000 (2.000 muertos y heridos y 20.000 prisioneros) y se tomaron 141 piezas de artillería.

Consideraciones finales y reflexiones

La operación *Albión* consiguió tomar las islas en diez días, mejorando notablemente las posiciones alemanas en el conflicto y acelerando la caída de Rusia, carcomida por la Revolución. Por primera vez desde el comienzo de la Primera Guerra Mundial, el Ejército y la Armada alemanes se habían visto en el caso de operar juntos y el resultado fue un éxito completo. Una de las pocas ocasiones que les ha funcionado esta cooperación.

El empeño de una parte considerable de la Flota alemana fue un riesgo calculado que podía haber tenido fatales consecuencias para su Armada de salir mal. El destacamento del *Moltke* y de la III y IV Escuadras de combate al Báltico durante varias semanas, dejando casi desguarnecida la costa alemana podía haber sido aprovechado por los británicos para hacer una demostración de fuerza con su Grand Fleet en el Báltico o en las costas alemanas. El alto mando naval alemán temía un posible *raid* de sus Royal Marines contra la base de submarinos de Wilhemshaven o contra los aeródromos próximos al mar a lo largo de la costa alemana del mar del Norte. Por ello realizó una maniobra de diversión destacando a los cruceros ligeros *Brummer* y *Bremse* a la parte septentrional de ese mar para hostigar el tráfico mercante británico con Noruega y llevar a la confusión del mando naval británico sobre sus verdaderas intenciones. La materialización de cualquiera de éstas posibilidades hubiera obligado a suspender la operación ya en curso. El hecho de que un riesgo calculado tan considerable fuera tomado para apoyar las operaciones de su Ejército muestra hasta que punto era buena la cooperación y el sentido de operar conjuntamente entre el Ejercito y la Armada en aquel momento.

La Flota rusa del Báltico había perdido dos de sus acorazados (*Slava* y *Grazdhanin*, que estaba tan averiado que no volvió a navegar), el golfo de Riga y, fundamentalmente, su posición de flanco contra las líneas marítimas de comunicación alemanas que enlazaban Suecia con la metrópoli germana y ésta con en el golfo de Riga. La cooperación con

su Ejército —por lo menos para las fuerzas destacadas en el golfo de Riga— fue también buena aunque la diferencia de fuerzas con los alemanes hacía la tarea harto difícil.

Desde el punto de vista anfibio hay muchos aspectos a considerar; algunos espectaculares y otros no tan brillantes. Respecto al sistema de mando y comunicaciones, ya se comentaba al principio algunos problemas inherentes al planeamiento y que no siempre se pudieron resolver. La situación del mando era potencialmente delicada: tanto el almirante Scheer como el príncipe Heinrich lo querían. El problema se resolvió circunstancialmente dando el mando de la *Task Force* naval al vicealmirante Schmidt, uno de los subordinados de Scheer. El mando conjunto de la operación se encomendó al coronel general Von Hutier, comandante del VIII Ejército alemán, en cuya zona de operaciones iba a desarrollarse la acción que, a fin de cuentas, tenía un claro propósito de apoyo a una campaña terrestre. Finalmente, al teniente general Von Kathen, comandante del XXIII Cuerpo de Ejército de Reserva, se le encomendó el Cuerpo Expedicionario —fuerza de desembarco—, lo cual era lógico puesto que quienes iban a combatir eran sus fuerzas. Von Hutier estableció su puesto de mando en Riga y Schmidt y Von Kathen ambos en el *Moltke*.

Por debajo de estos niveles, las relaciones de mando eran confusas. Los jefes navales que dirigían la primera «barcada» (primer viaje de botes de desembarco) podían desembarcar donde lo creyeran náuticamente oportuno excepto si el jefe de las tropas embarcadas estimaba que el desembarco en la playa fuera «tácticamente inviable». Esta estructura variaba un tanto la teoría alemana de antes de la guerra que preveía que toda la operación de desembarco se hiciera bajo el control del Ejército.

Una vez la fuerza de desembarco estuviese en tierra, el control pasaría paulatinamente al comandante del Cuerpo de Desembarco, un procedimiento similar al utilizado por la US Navy y el US Marine Corps durante la Segunda Guerra Mundial.

Von Hutier retuvo el control superior de las operaciones en tierra y de los apoyos de fuego (naval y aéreo) lo que repercutió negativamente en la fluidez de las operaciones. Para complicar aún más las cosas, el general Von Kathen carecía de experiencia en una operación como esa y, además, todas las comunicaciones debían encaminarse a través del *Moltke*. Como era de esperar la estructura de comunicaciones se hizo cada vez más complicada y menos fiable a medida que la fuerza de desembarco progresaba en tierra.

El apoyo de fuego de la artillería de campaña fue insuficiente porque, en primer lugar, la artillería desembarcó en últimos viajes al darse preferencia a las unidades de maniobra y, por otro lado, al no haberse podido desembarcar bastante ganado no pudo acompañar a las distintas unidades de maniobra en su avance, debiendo fiar éstas —a partir de cierto momento— todo el apoyo al fuego naval, que ciertamente fue muy eficaz. Tanto al acallar las baterías costeras como en el avance a Orrisar o en el asalto final a Moon o en el avance a través de Dagö, el apoyo fue inestimable.

Por lo demás, la actuación de las fuerzas alemanas fue impecable. Con sus nuevas tácticas de desbordamiento e infiltración, experimentadas ya en el paso del Dvina —el mes anterior— precisamente por el VIII Ejército de Von Hutier y que luego se generalizarían en el frente occidental en el gran empujón alemán, el postrero, las operaciones contra los rusos revistieron gran fluidez.

La iniciativa a los mandos subordinados y la libertad de acción que les concedían los escalones más altos fue notable: la fluidez y agilidad de maniobra, con órdenes tipo misión, dejando a los subordinados la elección de casi todos los demás componentes fiados en su buen juicio y el orientar la acción de las fuerzas al enemigo y no al terreno, son puntos capitales para entender la conducta posterior de los alemanes no sólo en esta guerra sino en la siguiente, la Segunda Guerra Mundial, y aún hoy en día.

Palabras como *schwerpunkt* o *kasselschlacht*, comunes a la famosa «guerra de maniobra» anfibia, preconizada por el US Marine Corps recientemente, tuvieron su origen en esta época y se experimentaron ya en *Albión*. Naturalmente en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial y en la guerra fría evolucionaron, como no podía ser menos, pero su génesis fue allí y entonces.

Conviene recordar que el Ejército alemán del Este era un Ejército sobresaliente: llevaba tres años de victorias ininterrumpidas sobre los rusos. Batallas como Tannenberg, Lagos Masúricos, Lodz o Riga eran ya legendarias. Von Hutier era también una leyenda y su Estado Mayor excepcional y fueron precisamente ellos quienes planearon el desembarco con resultados tan contundentes.

También hay que tener presente que los rusos se batieron bien, con valor, aunque a la desesperada por verse acorralados; pese a la Revolución, no todas sus unidades habían perdido la capacidad de combate. Donde mejor destacó la competencia profesional rusa fue en la Armada. La inteligente combinación del uso de baterías de costa y campos de minas, sembrados profusamente en toda la zona, dieron mucho quehacer a los alemanes destacados en la zona por espacio de una semana. Además, la competencia artillera de la Flota rusa, basada en Helsingfors, fue suficiente para detraer siempre una potente fuerza alemana de cinco o seis acorazados con sus correspondientes escoltas que, permanentemente, actuaban como fuerza de cobertura al norte.

Curiosamente, en Alhucemas, la forma de ejecución del desembarco y, sobretodo, su planeamiento, guarda más semejanzas con lo sucedido en las islas Bálticas que con Gallípoli, aunque de ambas situaciones se derivaron enseñanzas aprovechadas por los planificadores españoles al preparar nuestra operación anfibia. Las demostraciones navales, la distribución de la carga a bordo, los adiestramientos previos justo unos días antes del desembarco, la forma del planeamiento, etc. La larga detención de nuestras tropas en las primeras posiciones conquistadas recordaba, en cambio, más a Gallípoli que a las islas Bálticas. No había, además, el problema de una flota enemiga que pudiera estorbar las operaciones aunque sí ciertos campos de minas que no supusieron, afortunadamente, ninguna dificultad. En cualquier caso es un tema que merece un estudio más detallado.

Finalmente es difícil no caer en la tentación de comparar estos métodos alemanes con los concebidos poco después por los americanos y utilizados un cuarto de siglo después en la Segunda Guerra Mundial.

Los alemanes, siguiendo a Napoleón y a Clausewitz, buscaban actuar psicológicamente sobre el enemigo, sobre su moral de combate. Contrarrestaban mediante la maniobra su vulnerabilidad al fuego enemigo ya que sus recursos eran limitados y, así, también

incidían en debilitar el espíritu de lucha del contrario. En el desembarco de Tagga, los regimientos de asalto, aunque llegaron a tierra relativamente próximos, se abrieron con celeridad y avanzaron buscando envolver cuanto antes al enemigo, orientándose más hacia éste que a conseguir meros objetivos físicos como podía haber sido la toma y defensa de Arensburg.

En el plano táctico, los americanos preferían sistemáticamente retener el terreno y llevar al enemigo a una guerra de desgaste confiados en su ingente superioridad de medios. En el caso particular del Pacífico, por otra parte, era muy difícil incidir positivamente sobre la altísima voluntad de lucha del soldado japonés.

Hay, como es lógico, razones para ambas conductas. Como apunta el general Wyly, quizás las diferencias entre las formas de hacer la guerra anfibia de unos y otros radicaba en que eran manifestaciones de las diferencias entre el poder naval y el terrestre. Para el primero se trataba de conquistar el terreno que necesitaba la Armada para que pudiera seguir adelante y derrotar en la mar al enemigo. Para el segundo, se trataba de proteger mediante la Armada el potencial terrestre propio del poder naval contrario y mantener abiertas las rutas marítimas que permitieran proyectar ese potencial terrestre sobre la metrópoli o las posesiones enemigas. La campaña del Pacífico fue, eminentemente, una campaña naval, mientras que la operación en las islas bálticas fue, indudablemente, en apoyo a la campaña terrestre —el avance hacia el golfo de Finlandia y San Petersburgo— de su Ejército.

Fuera como fuese, es indudable que el ejemplo de *Albión* refleja la adaptación de las tácticas y procedimientos de una fuerza para sobrevivir en la era de la tecnología y del imperio del fuego. También refleja el pensamiento militar alemán y la experiencia de los costosos combates que realizaron a lo largo de toda la guerra. El paso de los años nos muestra un modelo útil para la moderna guerra anfibia, pese a ser del año 1917, que ha sido recogido por el US Marine Corps, los Royal Marines británicos y la Infantería de Marina española para remodelar su doctrina anfibia

Bibliografía

BRITISH OFFICIALS: *A naval History of World War I.*

GROOSS, O.: *La doctrina de la guerra marítima según las enseñanzas de la guerra mundial.* Editorial Naval. 1942.

HEERES, O. DES: *Der Weltkrieg 1914 bis 1918.* 1941.

JÜRGEN, H.: *Lexikon zur deustchen Marinegerchihk.*

«La guerra de 1914». *Historia Universal.*

RAMÍREZ GABARRÚS, M.: *Cruceros de Batalla.* Editorial Naval. 1962.

SCHUSTER KARL, O.: *Baltic Assault. Operation Albión.*

WYLY, M.: *Landing Force tactics; the History of the German Army's experience in the Baltic compared to the American Marines in the Pacific.*

POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA

VIII

LAS GUERRAS Y LOS BIENES CULTURALES

Antonio R. Rubio Plo

El Premio Nobel Bernard Shaw era un profesional de la sátira pero su idealismo le hacía confundir muchas veces al rebelde con el dictador. Su visión utópica del mejor de los mundos encumbraba por igual a Stalin y Mussolini. Pero a veces sus juicios resultaban proféticos y con ocasión de la Conferencia de Versalles, supuesto epílogo de todas las guerras, llegó a decir:

> «La próxima guerra será un intento científico de destruir ciudades y matar civiles.»

Pero la Segunda Guerra Mundial fue mucho más lejos: hizo realidad una vez más la creencia de Goya en que «el sueño de la razón produce monstruos». Con un pretensioso seudocientifismo o un irracionalismo oculto en frágiles argumentos, pretendió destruir la memoria colectiva, los bienes históricos y culturales que no son sólo patrimonio de un pueblo sino de la humanidad entera. En el año 1941 el propio Winston Churchill amenazaba con reducir Roma a cenizas si la aviación del Eje atacaba Atenas o Alejandría. Previamente, en el año 1940 Hitler rendía personalmente homenaje a Napoleón en Los Inválidos pero cuatro años más tarde, llegó a dar la orden de incendiar París, un desahogo de rabia en medio de una retirada nada gloriosa. Son ejemplos de cómo en la destrucción de bienes culturales influyen decisiones de tipo emocional. Quedan lejanos los tiempos más «racionales», si realmente fueron así, de la batalla de Fontenoy en el año 1745, cuando los franceses invitaban cortésmente a los ingleses a disparar los primeros.

Emociones y crueldad

Las guerras de los últimos dos siglos tenían que ser necesariamente más crueles que las de otras épocas. Clausewitz subrayó la importancia de los factores emocionales en las guerras desencadenadas por la Francia revolucionaria y por Napoleón, aunque anteriormente el muy ilustrado monarca Federico II de Prusia había intuido la importancia del odio y el fanatismo en los combates. La revitalización de las energías individuales encendía el fuego de la guerra y, en consecuencia, acentuaba la crueldad y las destrucciones. En los conflictos armados se acabaría imponiendo la dinámica del *Ça ira*, la que consideraba ingenuamente que todo iría mejor cuando los aristócratas —o todos aquellos que no fueran de los nuestros— colgaran de los faroles. Las guerras tendrían desde entonces una carga emocional más acentuada que en otras épocas.

En el fondo, era el espíritu de las encarnizadas e inciviles guerras civiles aplicado a los conflictos internacionales. Si tenemos en cuenta que las guerras civiles son la forma de conflicto más frecuente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, estamos a merced más de las imprevisibles emociones de los guerreros exaltados que de las reglas «civilizadoras» y racionalistas estudiadas por los militares profesionales. Podemos asistir a

un «diálogo de sordos», como el que mantenían el coronel Nicholson (Alec Guinness) y el coronel Saito (Sessue Hayakawa) en *El puente sobre el río Kwai*, donde la invocación de normas internacionales de la guerra se consideraba un insulto para el honor del guerrero. En tales circunstancias, los bienes culturales corren un mayor riesgo de destrucción, pues resulta fácil descargar sobre ellos el odio y exhibir un cierto sadismo que se complace en el daño moral ajeno.

Cultura y humanidad

En estos tiempos se prescribe una receta mágica contra la barbarie: la educación y la cultura. Pero nuestro Azorín en sus reflexiones insistía en que no se puede confundir la cultura con la inteligencia. Los libros por sí mismos no inmunizan contra la violencia. En la Italia del Renacimiento coexistían los *condottieri* y los humanistas. Lo evocó con pesimismo Hans Morgenthau, aquel politólogo prematuramente desengañado de sus estudios de Derecho Internacional. Por su parte, George Steiner, que en su niñez logró escapar de los horrores del Holocausto, recordaba recientemente en *Gramáticas de la creación*:

> «Ni las grandes lecturas, ni la música ni el arte han impedido la barbarie.»

Pensemos que en el film *La vida es bella* de Roberto Benigni los altavoces de un campo de concentración emitían estruendosamente música clásica e incluso se podía escuchar una composición de Offenbach, un francés de origen judío. Paradojas de la ignorancia. ¿Fue también la falta de cultura la que llevó, durante la Segunda Guerra Mundial, a bombardear destacadas muestras del patrimonio cultural como Coventry, Notre Dame de París, la basílica de San Lorenzo en Roma o la catedral de Salzburgo?

¿Qué pensarían de todo esto los redactores de los artículos 7.1 y 25 de la Convención sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, hecha en La Haya el 14 de mayo de 1954? En ellos los Estados-parte se comprometen a inculcar en el personal de sus Fuerzas Armadas:

> «Un espíritu de respeto a la cultura y a los bienes culturales de todos los pueblos» (7.1) y a introducir el estudio de la Convención y su Reglamento «en los programas de instrucción militar y, de ser posible, en los de instrucción cívica.»

Alguien diría que una vez desencadenada la máquina de la guerra, es difícil pararla, y si fuera necesaria una argumentación jurídica, siempre estaría la ambigüedad de la excepción presente en el artículo 4.2 de la citada Convención. Allí se señala que las obligaciones de respetar los bienes culturales podrán dejar de cumplirse:

> «En el caso de que una necesidad militar impida de manera imperativa su cumplimiento.»

A la hora de emitir opiniones, otros pondrán, en cambio, el acento en la condena del genocidio, los campos de concentración, las violaciones o la limpieza étnica. Ante estas atrocidades, ¿para qué lamentar la destrucción de las bibliotecas, los archivos, el patrimonio arquitectónico o las obras de arte? Los derechos a la vida, a la integridad física y moral, y a la libertad son fundamentales pero particularmente en Europa tales derechos

forman parte de valores comunes forjados por la Historia. Cuando realmente son humanistas, el arte y la cultura expresan unos valores cuyas raíces en la herencia clásica, cristiana y germánica que caracteriza a Europa. Si el hombre es el centro de la cultura, ésta siempre puede ser un factor de entendimiento entre los pueblos.

Un catálogo de excepciones

Han pasado más de diez años desde el bombardeo de la ciudad croata de Dubrovnik por el Ejército Federal yugoslavo y el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia ha pedido la comparecencia de Branco Kostic, comandante en jefe del Ejér-cito yugoslavo hasta el año 1994. Los ataques contra Dubrovnik fueron calificados por las autoridades montenegrinas, seguidoras entonces de la doctrina de la Gran Serbia, de... «guerra por la paz» y en ellos perdieron la vida 156 reservistas montenegrinos. Por aquel entonces, Kostic declaraba al periódico *Pobjeda* (28-30 de septiembre 1991) que los croatas habían abusado de la situación de Dubrovnik, «una perla del patrimonio mundial», y se habían atrincherado en la ciudad vieja con la esperanza de que el Ejército yugoslavo no les atacase allí. Así pues, más de 500 edificios en el interior de las murallas medievales, entre los que se contaban iglesias, monasterios y palacios, fueron alcanzados por más de 2.000 proyectiles de todos los calibres. Se mostraron impotentes las banderas blancas y azules de la Organización de Naciones Unidas que ondeaban en los edificios para su protección, a tenor de lo dispuesto en la Convención de La Haya (artículo 17). Un defensor de la postura de Kostic invocaría sin duda el ar-tículo 8.3 de dicha Convención, en el que se prohíbe la utilización de los centros monumentales para fines militares. Esta disposición contiene, sin embargo, la excepción de considerar que un centro monumental está siendo utilizado para fines militares:

> «Cuando se emplee para el transporte de personal o material militares, aunque sólo se trate de simple tránsito, así como cuando se realicen dentro de dicho centro actividades directamente relacionadas con las operaciones militares, el acantonamiento de tropas o la producción de material de guerra.»

No cabe duda de que la resistencia de los croatas en la ciudad vieja era vista así por los mandos del Ejército yugoslavo y por si fuera poco, siempre quedaría el artículo 8.1 donde existe una condición para la protección de centros monumentales y de bienes culturales inmuebles de importancia muy grande, deben de encontrarse:

> «A suficiente distancia de... cualquier objetivo militar importante considerado como punto sensible como, por ejemplo,... un puerto.»

El puerto de Dubrovnik, próximo a la ciudad vieja, era, sin duda, un punto sensible para la Marina yugoslava.

El catálogo de cuidadas excepciones nos lleva a leer con un cierto escepticismo las solemnes declaraciones del preámbulo de la Convención como la del convencimiento de los Estados parte de que:

> «Los daños ocasionados a los bienes culturales pertenecientes a cualquier pueblo constituyen un menoscabo al patrimonio cultural de toda la humanidad, puesto que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial.»

Lo cierto es que la protección de los bienes culturales es más que una cuestión de cultura: es una cuestión de humanidad. Sirva de ejemplo una anécdota extraída de los archivos de la historia de mi Zaragoza natal: el día 4 de enero del año 1874 se produjo una sublevación de elementos republicanos contra el régimen instaurado el día anterior en Madrid por el general Pavía. Los rebeldes se atrincheraron en la torre múdejar de la iglesia de San Miguel de los Navarros y se ordenó al teniente coronel de Artillería, Mario Lasala, que los desalojara. El militar ordenó abrir fuego contra las inmediaciones de la torre con el expreso mandato de evitar alcanzar a ésta. Finalizada la refriega, el capitán general preguntó a Lasala por qué no había abierto fuego directamente sobre la torre de la iglesia. La respuesta fue bien escueta: «¡Mi general, porque era múdejar!»

APROXIMACIÓN A LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS

Bruno Álvarez Padiz
Alumno del Máster de Seguridad y Defensa.
Universidad de Santiago de Compostela.

Los principios que configuran el sistema sancionador en las Fuerzas Armadas

El principio de legalidad

CONSIDERACIONES GENERALES

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución, en virtud del cual:

> «Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.»

Es la expresión del principio *nullum crime, nulla poena sine lege.*

Se trata de una verdadera reserva de ley para el ejercicio de la potestad sancionadora en la que el Reglamento no podrá tipificar delitos, faltas o sanciones administrativas, establecer penas o sanciones. Esto supone la proscripción del Reglamento en esta materia, ahora bien, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 29 de marzo de 1990 matiza que:

> «Lo que prohíbe el artículo 25.1 de la Constitución es la remisión al Reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no la colaboración reglamentaria en la normativa sancionatoria, esta colaboración se define con la doctrina del "complemento indispensable", es decir, el Reglamento no puede definir ilícitos o conductas sancionables ni las sanciones aplicables.»

El principio de legalidad implica la exigencia de una *lex previa* que permita al ciudadano saber a qué atenerse en la confianza de que no se le va a castigar por una conducta que de antemano no estuviere calificada reprochable. Gracias a ella, se priva a las autoridades de su potestad de imponer sanciones concretas al margen de la Ley. Sancionar es simplemente aplicar la Ley.

Pero esta Ley también ha de ser *lex certa*, en el sentido de precisa. Si con la Ley previa se cercena la facultad de crear infracciones y sanciones a las autoridades sancionadoras, con la Ley cierta se evita que puedan operar con excesivo margen personal en la aplicación de la norma ya que cuanto más precisa es una ley de menos margen se dispone para interpretarla y aplicarla, determinado (*lex certa*) (STC 127/1190, de 5 de julio), caracteres atribuidos a la legalidad penal, pero que se extienden a la legalidad sancionadora general.

Asimismo, no existe la potestad sancionadora en abstracto, sino que sólo se tiene en la medida en que una ley la atribuya y no hay un poder general de castigar sino singular y sectorial, en manos de la Administración.

CONTENIDO

El principio de legalidad comprende una doble garantía:

a) Garantía de orden material y alcance absoluto: la seguridad jurídica supone la necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza las conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad que lleva aparejada y a la eventual sanción.
b) Garantía formal, en tanto que se exige una ley en sentido formal como la norma con rango adecuado (STC 61/1990, de 29 de marzo).

En definitiva, el contenido del principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador está formado por los siguientes elementos: los mandatos de reserva legal y de tipificación y las prohibiciones de *bis in idem* y de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables.

De este Derecho objetivo se deriva uno de índole subjetiva: el derecho a exigir que sea respetada tal legalidad. Los límites a la potestad sancionadora de la Administración contemplados de manera indirecta en el artículo 25 de la Constitución, se trasforman en derechos subjetivos que alcanzan el rango de derecho fundamental y, por tanto, protegido por el recurso de amparo, según declara la STC 8/1981, de 30 de marzo.

El principio de legalidad tiene unas peculiaridades en el Derecho Administrativo Sancionador, enumeradas por el STC 61/1990, de 29 de marzo, y que son:

a) Supuestos de normas sancionadoras preconstitucionales: no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para considerar nulas e inaplicables disposiciones reglamenterias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la Constitución.
b) Caso de remisión de la norma legal a normas reglamentarias, si en aquélla quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta jurídica y naturaleza y límites de las sanciones a imponer.
c) En las situaciones llamadas de sujeción especial —y ese es nuestro caso—, aunque incluso dentro de dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el 25.1 de la Constitución.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Como consecuencia de todo lo dicho anteriormente, el arículo 2 de la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, establece en su apartado primero que:

> «Constituirán faltas disciplinarias las acciones y omisiones previstas en esta Ley». Y en su apartado segundo «las infracciones disciplinarias darán lugar a la imposición de las correspondientes sanciones establecidas en esta Ley.»

Vemos, pues, que se cumplen las exigencias de ley escrita, previa y cierta anteriormente explicados. Ahora bien, se produce una extraña situación: una norma de contenido sancionador, en el campo de las relaciones de sujeción especial, se ha constituido como Ley Orgánica, porque algunas de las limitaciones que contempla suprime la libertad de movimientos y por tanto afectan al desarrollo de derechos fundamentales. Por ello, la Ley ha de ser necesariamente orgánica (artículo 81 de la Constitución).

Ahora bien, la atribución de la potestad sancionadora no puede hacerse de forma genérica sino que ha de ser específica e individualizada. A tal efecto, el artículo 5 de la mencionada Ley Orgánica atribuye la facultad de sancionar por vía disciplinaria en las Fuerzas Armadas al ministro de Defensa, jefe del Estado Mayor de la Defensa, subsecretario de Defensa, jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, Armada y del Ejército del Aire y a las demás autoridades y mandos a quienes por su función o cargo corresponda según lo regulado en esta Ley.

El principio de tipicidad

El artículo 25.1 de la Constitución recoge el mandato de tipificación legal dentro del principio de legalidad, como una de sus manifestaciones más directas. La tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa.

La conducta a tipificar requiere una doble exigencia:

a) El principio general de libertad impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación.

b) La exigencia de seguridad jurídica, del artículo 9.3 de la Constitución, que se cumple si la descripción de lo sancionable permite un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos (*lex certa, lex previa*).

No caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción, que:

> «Permitirían al órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permitiría una especificación normativa» (STC, de 29 de marzo de 1990).

La STC, de 15 de noviembre de 1990, negó la posibilidad de sancionar en base a un tipo legal genérico, el «del incumplimiento de los deberes y obligaciones» del funcionario.

Esta exigencia se cumple en el Título III de la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que, bajo la rúbrica «faltas y sanciones», contiene tres capítulos en donde se recogen las infracciones disciplinarias, las sanciones que éstas llevan aparejadas y las sanciones extraordinarias y sus causas.

El principio de prescripción

Podemos definir la prescripción como la extinción de un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la Ley. En este sen-

tido, las infracciones y sanciones disciplinarias se extinguen por el transcurso del tiempo, por la *prescripción* regulada en las leyes que establezcan las respectivas infracciones y sanciones.

La Constitución no alude a este principio y el Tribunal Constitucional ha declarado que las cuestiones sobre prescripción de infracciones son de mera legalidad, carentes de relevancia constitucional (STC 223/1991).

El Capítulo IV, del Título III, artículos 22 a 25, de la Ley Orgánica 8/1998, regula la prescripción de las faltas y de las sanciones disciplinarias, así como el plazo a partir del cual comienza a contarse. Las sanciones por faltas leves prescriben a los dos meses y por faltas graves a los seis meses. Estos plazos comenzarán a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución sancionadora.

Las sanciones disciplinarias de carácter extraordinario prescribirán a los cuatro años computados desde que adquirieron firmeza.

La prescripción se interrumpirá cuando por cualquier motivo no imputable a las autoridades o mandos con potestad disciplinaria fuese imposible su cumplimiento o éste se suspendiese.

Principios de aplicación del sistema sancionador

El principio de culpabilidad

La culpabilidad es un presupuesto de la responsabilidad. En el ámbito sancionador se excluye el régimen de la responsabilidad objetiva o sin culpa. La culpabilidad supone imputación y dolo o culpa en la acción sancionable.

El anteriormente citado artículo 2.1 de la Ley Orgánica 8/1998, establece que:

«Constituirán faltas disciplinarias las acciones y omisiones previstas en esta Ley.»

El principio de culpabilidad engloba tres garantías:

a) La exigencia de dolo o culpa, que exige la voluntariedad de la acción, excluyéndose la responsabilidad por acto reflejo por carecer de voluntariedad en el resultado y voluntariedad en el ilícito, que supone la exculpación por el error ya que el desconocimiento del ilícito puede conformarse como causa exculpatoria.

b) El principio de responsabilidad personal, que se deduce directamente del artículo 25 de la Constitución y que implica que sólo al sujeto que realizó la acción u omisión tipificada como infracción se le puede sancionar, no pudiendo responder disciplinariamente otro por él, con la implicación de que el fallecimiento del presunto infractor determina la extinción de la responsabilidad.

c) El principio de responsabilidad por hechos, que excluye el establecimiento de sanciones por la personalidad del sujeto, principio este matizado por la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que considera falta leve el descuido en el aseo personal y la infracción de las normas que regulan la uniformidad, artículo 7.6, entre otros, aunque en el ámbito de las Fuerzas Armadas podemos considerar que se trata de un auténtico hecho.

La culpabilidad impone un plus de motivación de la resolución administrativa: explicar porqué se imputan los hechos al sujeto. Lo mismo ha de hacer el órgano jurisdiccional cuando examina la legalidad de la sanción.

El principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad supone que entre la infracción y la sanción, tiene que haber una correspondencia, prohibiéndose medidas innecesarias o excesivas.

En tal sentido, el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1998 establece que las sanciones que se impongan en el ejercicio de la potestad disciplinaria militar, guardarán proporción con los hechos que las motiven y se individualizarán atendiendo a las circunstancias que concurran en los autores y a las que afecten o puedan afectar al interés del servicio.

La condición de alumno y el desarrollo de sus actividades en centros docentes militares de formación y en otras unidades, centros u organismos donde se encuentren contemplado la misma, serán tenidos especialmente en consideración en la aplicación a los mismos de los preceptos de esta Ley.

La prohibición del bis in idem

La prohibición del *bis in idem* es una prohibición de punición plural y múltiple, simultánea o reiterada por unos mismos hechos y se aplica en el ámbito de las relaciones entre la potestad sancionadora y la jurisdicción penal.

Este principio no está recogido expresamente en la Constitución, pero la STC 2/1981, contempla esta prohibición.

La prohibición del *bis in idem* tiene dos dimensiones:

a) Una vertiente material, que prohíbe la doble punición por unos mismos hechos. Ello por razones de seguridad jurídica, puesto que al recibir la punición se agota la responsabilidad por esos hechos y por razones de proporcionalidad, al agotar una punición la intensidad del poder de castigar, con lo que una nueva punición no sería proporcional.
b) Una vertiente procedimental, que supone la prevalencia del orden penal sobre el orden disciplinario en el ejercicio de la facultad de castigar. Es el principio de subordinación de la Administración a los tribunales.

Lo que se prohíbe es ejercitar el poder de castigar cuando concurre una triple identidad: hechos, sujeto y fundamento.

Ocurre que, en el ámbito disciplinario militar, nos movemos dentro de las relaciones de sujeción especial y el Tribunal Constitucional, en la STC 2/1981, matiza que la prohibición del *bis in idem* no actúa cuando hablamos de relaciones de sujeción especial, porque estamos en presencia de sólo dos de los tres elementos que hacen entrar en juego el *bis in idem*: falta la identidad de fundamento. El fundamento de castigar es distinto porque el juez penal castiga por haber infringido un bien jurídico protegido y la Administración sanciona por haber infringido un bien jurídico específico, distinto del anterior. En el ámbito de las Fuerzas Armadas, el bien jurídico específico que se protege es la disciplina militar.

En este sentido, el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1998 señala que:

> «La iniciación de un procedimiento penal no impedirá la incoación y tramitación de expedientes disciplinarios por los mismos hechos.»

No obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando fuese firme la dictada en aquel procedimiento, cuya declaración de hechos probados vinculará a la Administración. Sólo podrá recaer sanción penal y disciplinaria sobre los mismos hechos cuando no hubiere identidad de bien jurídico protegido.

La disposición adicional primera de la misma Ley obliga a los tribunales de la jurisdicción ordinaria a poner en conocimiento del Ministerio de Defensa toda resolución que ponga fin a los procesos penales que afecten al personal sometido a la presente Ley.

Se proclama, pues, la primacía del juez penal sobre la Administración y la vinculación de ésta a los hechos declarados probados por aquél.

Principios constitucionales del procedimiento

Reglas estructurales

a) Primeramente, teniendo en cuenta todo lo anteriormente señalado, hay que realizar una precisión en relación a la imposición de las sanciones disciplinarias y que viene a constituir una fuerte garantía para el sancionado. En este sentido, conviene precisar que para la imposición de una sanción habrá que tramitar previamente el procedimiento que corresponda con arreglo a las normas establecidas y que en el ámbito de las Fuerzas Armadas viene regulado en el Título IV de la Ley Orgánica 8/1998. Esta exigencia de tramitación del procedimiento previo, viene determinada por la proscripción de las sanciones de plano, esto es, las impuestas sin procedimiento previo de ninguna clase (artículos 24.2 y 105 *c)* de la Constitución, proclamada por STC 18/1981).

b) En segundo lugar y como otra garantía del procedimiento, se contempla la necesidad de que exista una separación entre los órganos de instrucción y los órganos de decisión. Por tanto, el órgano o unidad que instruye el expediente y la autoridad que dicta la resolución han de ser distintos (STC 145/1988). Esta garantía de separación orgánica se exige para garantizar la imparcialidad, tanto objetiva como subjetiva, del órgano que decide y que no estaría garantizada si el órgano que instruye el expediente y el que dicta la resolución fuesen el mismo.

Derechos y garantías de defensa del inculpado

DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

El derecho a la presunción de inocencia se proclama en el artículo 24.2 de la Constitución en referencia al proceso penal, pero necesariamente extensible al procedimiento sancionador y, especialmente, al procedimiento disciplinario militar.

El derecho a la presunción de inocencia implica que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo e incriminación de la conducta reprochada. La carga de la prueba ha de corresponder a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia y cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libre-

mente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio. El artículo 24.2 de la Constitución rechaza tanto la responsabilidad presunta y objetiva como la inversión de la carga de la prueba con relación al presupuesto fáctico de la sanción.

Ahora bien, el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), señala que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados. El problema en el ámbito de las Fuerzas Armadas podría plantearse con relación a las actas levantadas por la policía militar, puesto que sus miembros son agentes de la autoridad y, por tanto, las actas que éstos levanten podrían tener valor probatorio.

A pesar de ello, el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, LRJ-PAC, no es aplicable al procedimiento disciplinario militar puesto que en éste lo que se que valora es la prueba testifical. El acta es una parte, pero el problema es más de prueba que de atestado. En este sentido, el procedimiento disciplinario militar está más próximo al proceso penal que al Derecho Administrativo Sancionador común y lo que diga el mando no es verdad por el sólo hecho de ser superior, sino que lo será siempre que existan indicios racionales de verdad, es decir, no existe la verdad del superior entorno al acaecimiento de un hecho, por la sola circunstancia de ser un mando superior, sino que tendrán que aportarse otros datos o circunstancias además de las manifestaciones vertidas. Así, procederá la valoración en conciencia de las pruebas aportadas.

La presunción de inocencia, conectada con la idea de culpabilidad, supone:

a) El derecho a la actividad probatoria.
b) El derecho a la prueba de la culpabilidad del sujeto al que se le imputan los hechos.

OTROS DERECHOS DEL INCULPADO

El artículo 24.2 de la Constitución recoge un elenco de derechos aplicables al procedimiento disciplinario militar. Así, consagra la «prohibición de indefensión», que exige que la regulación del procedimiento sancionador ofrezca al sancionado las vías suficientes para exponer su versión de los hechos y de su fundamento jurídico y de aportar o pedir la realización de las pruebas necesarias para su esclarecimiento.

Además, reconoce el «derecho a la no autoinculpación», esto es, el derecho de las personas a no declarar contra sí mismas y a no confesarse culpables. El Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas tiene por objeto garantizar la observancia de la Constitución, artículo 1 de la Ley Orgánica 8/1998.

También se proclama el «derecho a la asistencia letrada». Sin embargo, la falta de dicha asistencia en un procedimiento disciplinario no vulnera dicho precepto (STC 192/1987). Esta ausencia de reconocimiento no implica que la Administración pueda negarse a que el inculpado comparezca en las actuaciones acompañado de letrado y a que éste inter-

venga asesorando a su cliente. Así, el interesado podrá contar en todas las actuaciones a que dé lugar este procedimiento sancionador con el asesoramiento del abogado o del militar que designe al efecto (artículo 53 de la Ley Orgánica 8/1998) en el procedimiento para las faltas graves.

La ejecución de resoluciones sancionadoras en el procedimiento disciplinario militar

Cuestiones generales

Para proceder a cumplir una sanción, antes tuvo que sustanciarse el correspondiente procedimiento sancionador. Ello se deriva de la garantía de la presunción de inocencia, ya que para la imposición de cualquier sanción disciplinaria será preceptivo tramitar el procedimiento que corresponda con arreglo a las normas que se establecen en el Título IV de la Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

En dicho Título, se establece un procedimiento para las faltas leves y un procedimiento para las faltas graves, que se divide en tres fases: iniciación, desarrollo y terminación. Asimismo, regula el expediente gubernativo para las sanciones disciplinarias extraordinarias.

Todo procedimiento sancionador termina con una resolución, que confirma, minora o revoca y deja sin efecto la sanción impuesta. Si la revoca no hay problema porque no habrá sanción que cumplir y por extensión resolución que ejecutar. El problema se plantea cuando se confirma o minora la sanción, pues ahí es donde hay que proceder a ejecutar la resolución sancionadora, con la peculiaridad de que en el procedimiento disciplinario militar las sanciones que pueden imponerse, incluso por faltas leves, incluyen la restricción de la libertad de movimientos constitucionalizada en el artículo 17 de la Carta Magna.

Sanciones disciplinarias

El artículo 9 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1998, establece el cuadro de sanciones que pueden imponerse atendiendo a si las faltas cometidas son leves o graves. También contempla sanciones disciplinarias extraordinarias, que requieren la incoación de expediente gubernativo, por una serie de causas.

Las sanciones disciplinarias que pueden imponerse **«**por faltas leves» son:

a) La reprensión: es la reprobación expresa que por escrito dirige el superior al subordinado. No constituye sanción disciplinaria la advertencia o amonestación verbal que, para el mejor cumplimiento de las obligaciones y servicios, puede hacerse en el ejercicio del mando, artículo 11 de la Ley Orgánica 8/1998.

b) La privación de salida de la unidad hasta ocho días. La privación de salida supone la permanencia del sancionado en su unidad, acuartelamiento, base, buque o establecimiento, fuera de las horas de servicio, con suspensión de salidas hasta ocho días como máximo.

c) Arresto de un día a treinta días en domicilio o unidad. Consiste en la restricción de libertad del sancionado e implica su permanencia, por el tiempo que dure su arresto, en su domicilio o en el lugar de la unidad, acuartelamiento, base, buque o estableci-

miento que se señale. El sancionado participará en las actividades de la unidad, permaneciendo en los lugares señalados el resto del tiempo.

Respecto del arresto de uno a treinta días en domicilio, la STC 14/1999 señala que:

> «A diferencia del criterio sostenido por el Tribunal Supremo, hemos de afirmar que el arresto domiciliario sí supone una verdadera privación de libertad y no una mera restricción de aquélla.»

En línea con la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del día 9 de junio de 1976, «caso Engel». Sigue diciendo el Tribunal Constitucional que:

> «Sobre esta base, el indebido cumplimiento de un día de arresto domiciliario sí entrañaría una vulneración de la libertad personal por contravención de los términos del artículo 17.1 de la Constitución.»

Pudiendo acudir bien a la vía de amparo ante el Tribunal Constitucional, bien al procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.

Las sanciones que pueden imponerse «por faltas graves» son:

a) Arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar. Consiste en la privación de libertad del sancionado y su internamiento en un establecimiento disciplinario militar durante el tiempo por el que se imponga. El militar sancionado no participará en las actividades de la unidad durante el tiempo de este arresto. Cuando concurrieren circunstancias justificadas, y no se causara perjuicio a la disciplina, podrá acordarse el internamiento en otro establecimiento militar en las mismas condiciones de privación de libertad.

b) Pérdida de destino: supone el cese en el destino que ocupa el infractor, quien durante dos años no podrá solicitar nuevo destino en la unidad, localidad o demarcación territorial específica de los Ejércitos a la que pertenecía cuando fue sancionado.

c) Baja en el centro docente militar de formación y en otros centros de formación. Supone la pérdida de la condición de alumno del centro y la del empleo militar que hubiere alcanzado con carácter eventual, sin perjuicio de la condición militar que tuviera antes de ser nombrado alumno.

Son «sanciones disciplinarias extraordinarias», que se podrán imponer mediante expediente gubernativo a los militares profesionales, las siguientes:

a) La pérdida de puestos en el escalafón. Supondrá para el sancionado el retraso en el orden de escalafonamiento, dentro de su empleo, del número de puestos que se determine en la resolución del expediente, que no podrá ser superior a un quinto del número de componentes de su cuerpo, escala y empleo.

b) La suspensión de empleo. Privará de todas las funciones propias del mismo por un período mínimo de un mes y máximo de un año, salvo en el caso de haber sido condenado por sentencia firme en aplicación de disposiciones distintas al Código Penal Militar, por un delito cometido con dolo que lleve aparejada la pena de prisión o cuando la condena fuera superior a un año de prisión, si hubiese sido cometido por imprudencia. No se incoará el expediente gubernativo cuando proceda pérdida de la condición de militar como consecuencia de la imposición de pena de inhabilitación absoluta o especial para el empleo o cargo público. En este caso, la suspensión lo será

como máximo por el tiempo de duración de la condena. También producirá el efecto de quedar inmovilizado en su empleo en el puesto que ocupe y no será de abono para el servicio. Concluida la suspensión, finalizará la inmovilización en el empleo y la pérdida de puestos será definitiva.

c) La separación del servicio, que supondrá para el sancionado quedar fuera de los Ejércitos, sin poder volver a ingresar en ellos voluntariamente y perder los derechos militares adquiridos, excepto el empleo y los derechos pasivos que hubiese consolidado. Para los militares que mantienen una relación de servicios profesionales de carácter temporal, la separación del servicio supondrá la resolución del compromiso que tuvieran contraído.

Ámbito subjetivo

Por falta leve, podrán ser sancionados los oficiales generales, oficiales, suboficiales y tropa y marinería profesionales, con reprensión y arresto de uno a treinta días en su domicilio o unidad. A los demás militares se les podrá sancionar con reprensión, privación de salida de la unidad hasta ocho días o arresto de uno a treinta días en su unidad.

Por falta grave, con arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar o con pérdida de destino, para los oficiales generales, oficiales, suboficiales y tropa y marinería profesionales. A los demás militares, con arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar.

A los alumnos en los centros docentes militares de formación se les podrá imponer la reprensión, privación de salida de la unidad de hasta ocho días o arresto de uno a treinta días en su unidad, por falta leve, y arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar, por falta grave. Estas sanciones se cumplirán en el propio centro, sin perjuicio de su participación en las actividades académicas. También podrán ser sancionados, por falta grave, con la baja en el centro.

Mediante expediente gubernativo podrán imponerse sanciones disciplinarias extraordinarias a los militares profesionales

La resolución y su notificación en el procedimiento sancionador

Tenemos que distinguir el procedimiento por faltas leves, el procedimiento por faltas graves y el expediente gubernativo:

a) En el procedimiento **«**por faltas leves», la resolución adoptada tras el procedimiento preferentemente oral, será notificada por escrito al interesado, conteniendo en todo caso, un breve relato de los hechos, en el que se recogerán sumariamente las manifestaciones del infractor, se expresará la cualificación de la falta cometida, indicando el apartado del artículo 7 de la Ley 8/1998 en que está incluida, la sanción impuesta, las circunstancias de su cumplimiento y los recursos que contra ella procedan, el plazo hábil para recurrir y la autoridad ante quien deba interponerse.

   La notificación por sanción impuesta a los militares de reemplazo podrá sustituirse por su publicación en el cuadro de arrestos de la unidad, que deberá reunir los requisitos anteriormente mencionados.

b) En el procedimiento «por faltas graves», la resolución al final del procedimiento, que se seguirá por escrito, será motivada y contendrá el relato conciso de los hechos, la calificación de la falta grave que se corrige, con indicación del apartado del artículo 8 de la Ley 8/1998 en que está incluida, las personas responsables de la misma y la sanción que se imponga, con las circunstancias de su cumplimiento y expresa declaración de las medidas provisionales adoptadas durante la tramitación del procedimiento. La sanción impuesta fuera la de pérdida de destino deberá concretarse la limitación establecida en el artículo 15, con mención de la unidad, localidad, o demarcación territorial específica de los Ejércitos a la que pertenecía cuando fuere sancionado.

La resolución se notificará íntegramente por escrito al interesado, con expresa indicación de los recursos que contra la misma pueden interponerse, plazo hábil y autoridad ante quien proceda.

La resolución dictada únicamente deberá fundarse en los hechos que hubieran sido notificados por el instructor al interesado, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica siempre que no sea de mayor gravedad.

Dentro de los 15 días a contar desde el siguiente al de la notificación de la resolución por la que se imponga una sanción por falta grave, la autoridad disciplinaria ordenará, si a su juicio los hechos sancionados pudieran ser constitutivos de una falta grave o de una de las causas por las que procede la incoación de expediente gubernativo, la apertura del procedimiento correspondiente, o dará parte a la autoridad competente para ello.

Si el sancionado hubiese interpuesto recurso contra la sanción por falta leve, éste se acumulará al nuevo procedimiento.

Este procedimiento deberá concluir, bien confirmando la sanción impuesta, bien dejándola sin efecto, bien apreciando la existencia de una falta grave o causa por la que proceda la incoación de expediente gubernativo, imponiéndose la sanción disciplinaria que corresponda, y abonándose, si ello fuera posible, la sanción ya cumplida.

c) En caso de «expediente gubernativo», la resolución del expediente se regirá por las disposiciones establecidas para la resolución en el procedimiento por faltas graves, con una serie de especialidades contempladas en el artículos 64 y siguientes de la Ley 8/1998, como la remisión del expediente al ministro de Defensa, que resolverá el mismo, previo informe de la Asesoría Jurídica General, entre otras.

Cumplimiento de las sanciones

LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES SANCIONADORAS

El artículo 67 y siguientes de la Ley 8/1998 da respuesta al problema de la ejecución de las resoluciones sancionadoras que ponen fin al procedimiento sancionador.

Así se establece la regla general de que las sanciones disciplinarias serán inmediatamente ejecutivas y comenzarán a cumplirse el mismo día en que se notifique al infrac-

tor la resolución por la que se le imponen. Por tanto, la fecha a tener en cuenta para comenzar a cumplir la sanción, es aquella en que la notificación sea efectiva, es decir, cuando se practique por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado, así como la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

Cuando la sanción sea de arresto por falta grave, esto es, de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar, la autoridad que los hubiere impuesto adoptará las medidas oportunas para el inmediato ingreso del sancionado en establecimiento disciplinario, o en otro establecimiento que dependa de la misma, siéndole de abono el tiempo de privación o restricción de libertad sufrido por los mismos hechos y el transcurrido desde el día de la notificación.

La imposición de arresto de uno a treinta días y de arresto de un mes y un día a dos meses, llevará aparejada, respecto de los militares que mantienen una relación de servicios profesionales de carácter permanente, que su solicitud de renuncia a la condición de militar no surtirá efectos en tanto no finalice su cumplimiento, y, respecto de los militares que mantienen una relación de servicios profesionales de carácter temporal, que la fecha de finalización de su compromiso se retrasará hasta que se cumplan, sin perjuicio de la resolución del mismo conforme a lo dispuesto en la normativa específica.

¿Qué sucede cuando concurren varias sanciones y no sea posible cumplirlas simultáneamente? En este caso, su cumplimiento se llevará a cabo en el orden fueron impuestas, excepto los arrestos, que se cumplirán con preferencia a las demás y entre ellos por orden de mayor a menor gravedad. Si la suma de los mismos excede de cuatro meses no se cumplirá el tiempo que sobrepase dicho límite.

EN GENERAL, RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES SANCIONADORAS

Contra las resoluciones sancionadoras, los interesados podrán interponer los recursos en vía disciplinaria previstos en el artículo 75 y ss de la Ley Orgánica 8/1998, sin perjuicio del cumplimiento de la sanción impuesta. Los recursos se presentarán por escrito, serán siempre motivados y en ningún caso podrán hacerse de forma colectiva.

Las autoridades y mandos competentes para resolver los recursos en vía disciplinaria, dictarán resolución en el plazo de un mes. Cuando se interpusiere algún recurso disciplinario ante autoridades o mandos disciplinarios competentes y éstos no notificaran su decisión en el plazo de dos meses, podrá considerarse desestimado al efecto de formular frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso contencioso-disciplinario militar o esperar la resolución expresa de la petición. Caducará la acción a los seis meses de interponer el recurso en vía disciplinaria militar. En todo caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la autoridad o mando disciplinario de dictar una resolución expresa, debidamente fundada.

Contra los actos definitivos dictados por las autoridades o mandos sancionadores en aplicación de la Ley Disciplinaria, que causen estado en vía administrativa, será admisible el recurso contencioso-disciplinario militar, que se sustanciará por lo previsto en el Libro IV de la Ley Orgánica 2/1989, Procesal Militar, en donde se regulan los procedimientos judiciales militares no penales. A estos efectos, se considera que causan esta-

do los actos resolutorios de los recursos de alzada, súplica y reposición regulados en el artículo 75 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1998.

Los actos de trámite no podrán ser recurridos separadamente de la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario, a excepción del acuerdo de apertura del procedimiento sancionador en los supuestos previstos en la Ley Disciplinaria, cuando se hubiesen producido fuera del plazo señalado al efecto.

Acreditada la interposición del recurso contencioso-disciplinario militar, se paralizará el procedimiento sancionador hasta tanto se resuelva aquél, dejándose en suspenso la medida de arresto preventivo, si se hubiere adoptado.

El procedimiento contencioso-disciplinario militar es aplicable a toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias señaladas en la Ley Orgánica 8/1998. Contra los actos de la Administración sancionadora que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, señalados en el artículo 53.2 de la Constitución, podrá interponerse recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.

El plazo para interponer el recurso contencioso-disciplinario militar será de dos meses, contado desde el día siguiente a la notificación del acto recurrible. Cuando dicho acto se hubiera notificado fuera del suelo español o de las aguas jurisdiccionales españolas, se prorrogará dicho plazo, finalizado ésta una vez transcurridos dos meses desde que el sancionado hubiese regresado a suelo español.

No se admitirá recurso contencioso-disciplinario militar respecto de:

a) Los actos que sean reproducción de otros anteriores que tengan carácter de definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma (STC, de 17 de mayo de 1999, con relación al Régimen Disciplinario de la Guardia Civil).

b) Los actos que resuelvan recursos por falta leve, salvo lo dispuesto para el procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, cuando afecten al ejercicio de derechos fundamentales de la persona del artículo 53.2 de la Constitución.

c) La resolución de separación del servicio como consecuencia de sentencia firme por delito de rebelión, cuando se imponga pena privativa de libertad que exceda de seis años por cualquier delito o pena de inhabilitación absoluta como principal o accesoria.

LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

Hay que destacar que en el procedimiento disciplinario militar las sanciones disciplinarias son inmediatamente ejecutivas y comienzan a cumplirse el mismo día en que se notifican al infractor la resolución por la que se le imponen, exceptuándose el caso en que se hubiera acordado la suspensión de la sanción de privación de libertad, durante el tiempo de tramitación del recurso que se interponga, ya que habrá que esperar a lo que se acuerde en la resolución del recurso.

La posibilidad de adoptar medidas cautelares viene dada por una doble finalidad:

a) La primera finalidad está orientada a garantizar el cumplimiento de la resolución sancionadora, es decir, al final del procedimiento disciplinario se dictará una en la reso-

lución que puede contener una sanción. Pues bien, lo que se quiere es garantizar que esa resolución sancionadora se cumpla de manera efectiva.

b) En segundo lugar se pretende no causar perjuicios que pudieran ser irreparables al sancionado con la inmediata ejecución de la resolución sancionadora y que, suele ocurrir, cuando se considera que el ingreso del sancionado en un establecimiento disciplinario puede ser contraproducente debido al estado en que se encuentra su salud psíquica.

Para proceder a la adopción de dichas medidas cautelares, se vienen exigiendo, tradicionalmente, dos requisitos:

a) El *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho.

b) El *periculum in mora*, o tardanza en la resolución del procedimiento.

Sin embargo, y a pesar de la trascendencia de algunas sanciones que pueden imponerse y que implican la privación de libertad al sancionado, parece que la Ley 8/1998 exige únicamente un requisito distinto de los tradicionales, cual es el requisito de la eficacia del servicio para proceder a la adopción de medidas cautelares tendentes a evitar una inmediata ejecución de la resolución, aunque el sancionado podrá también fundar su solicitud en el riesgo de tardanza.

En este sentido, podemos distinguir dos tipos de medidas cautelares:

1. Las medidas cautelares adoptadas de oficio:

Pueden ser adoptadas antes de la imposición de la sanción. Así, el artículo 26 establece que:

> «Todo militar tiene el deber de corregir las infracciones que observe en los de inferior empleo, le estén o no subordinados directamente, cualquiera que sea el Ejército o cuerpo al que pertenezcan. Si además las juzga merecedoras de sanción, lo hará por sí mismo si tiene potestad sancionadora y, si no, dará parte inmediatamente a quien la tenga.»

Sigue su párrafo segundo:

> «Si se trata de una falta que por su naturaleza y circunstancias exige una acción inmediata para mantener la disciplina y la subordinación, podrá ordenar el arresto del infractor en su domicilio o unidad durante el tiempo máximo de cuarenta y ocho horas, en espera de la posterior decisión de la autoridad o mando con potestad disciplinaria, a quien dará cuenta de la disposición adoptada, de modo inmediato.»

El artículo 55 de la Ley 8/1998 señala que, en las faltas graves:

> «Cuando la naturaleza y circunstancias de la falta exijan una acción inmediata para mantener la disciplina, la que la autoridad que hubiera acordado la incoación del procedimiento, podrá ordenar el arresto preventivo del presunto infractor en un establecimiento disciplinario militar o en el lugar que se designe. En ningún caso podrá permanecer en esta situación más de un mes y le será de abono para el cumplimiento de la sanción que le pueda ser impuesta.»
>
> «La misma autoridad, para evitar perjuicio al servicio, podrá acordar el cese en sus funciones del presunto infractor por tiempo que no exceda de tres meses. Esta

suspensión no tendrá más efecto que el cese del mismo en el ejercicio de sus funciones habituales.»

O puede que se adopten una vez impuesta la sanción. En este sentido, el artículo 70 de la Ley, establece que las autoridades a que se refieren los artículos 28 al 30, esto es: el ministro de Defensa, el jefe del Estado Mayor de la Defensa, el subsecretario de Defensa, los jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, los oficiales generales y almirantes —de empleo general de división o vicealmirante y superior, jefes de la fuerza y del apoyo a la fuerza directamente dependientes de los respectivos jefes de Estado Mayor y los comandantes en jefe de los mandos operativos que, con los mismos empleos, estén subordinados directamente al jefe del Estado Mayor de la Defensa, y, en su caso el auditor presidente del Tribunal Militar Central—, que hubieran impuesto una sanción disciplinaria, podrán acordar de oficio la suspensión de la misma por plazo inferior a su prescripción, o la inejecución de la sanción, cuando mediare causa justa para ello y no se causara perjuicio a la disciplina.

Las demás autoridades y mandos con competencia sancionadora podrán proponerlo respecto a las sanciones por ellas impuestas, a las autoridades mencionadas anteriormente quienes resolverán de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

Se contempla la posibilidad de que el órgano que impone una sanción disciplinaria pueda acordar la suspensión de la misma o, simplemente, la inejecución de la sanción; todo ello cuando medie causa justa y no se cause perjuicio a la disciplina.

2. Las medidas cautelares solicitadas por la parte:

La sanción puede ser recurrida en vía disciplinaria por el sancionado, el cual, en el recurso, podrá solicitar la suspensión de las sanciones por falta grave y extraordinarias durante el tiempo de tramitación del recurso. La autoridad competente para el conocimiento del recurso deberá resolver dicha petición en el plazo de cinco días, debiendo denegarse si con ella se causa perjuicio a la disciplina militar. Transcurrido dicho plazo se entenderá desestimada la solicitud sin perjuicio de la obligación de resolver expresamente.

Las medidas cautelares podrán solicitarse también en el recurso contencioso-disciplinario militar.

Si la sanción que se impone implica la privación de libertad, el sancionado tiene la posibilidad de instar procedimiento de *habeas corpus* ante el juez togado militar. Este proceso es un medio de defensa de los demás derechos sustantivos establecidos en el resto de los apartados de artículo 17 de la Constitución (STC 98/1986); un proceso de cognición limitada entendido como un instrumento de control judicial, que versa no sobre todos los aspectos o modalidades de la detención o la privación de libertad, sino sobre su regularidad o legalidad en relación con los artículos 17.1 y 4 de la Constitución (STC 232/1999).

ESPECIAL REFERENCIA AL INGRESO Y PUESTA EN LIBERTAD
EN ESTABLECIMIENTOS DISCIPLINARIOS MILITARES

Especial trascendencia tienen las sanciones que implican, directamente, la privación de libertad, pues la Administración militar, a diferencia de la civil que lo tiene prohibido por el artículo 25.3 de la Constitución, puede imponerlas.

Respecto de estas sanciones España, de conformidad con el artículo 64 del Convenio de Roma del año 1950, para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, se reservó la aplicación de los artículos 5 y 6 en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, se contienen en el Código de Justicia Militar (Sentencia de 1976, «caso Engel»).

El ingreso en establecimientos militares está contemplado en la Ley Orgánica 8/1998 y únicamente se prevé para las sanciones que pueden imponerse por faltas graves. Su ejecución se regula por la Orden Ministerial 97/1993, de Instrucciones de Régimen Interior.

En su virtud, el ingreso de personal arrestado se efectuará en virtud de la resolución sancionadora. El instructor practicará la liquidación de sanción que deberá ser comunicada al sancionado y al jefe del establecimiento, con expresión del día inicial para el cómputo del tiempo de privación de libertad, el abono de la privación o restricción de libertad ya sufridos, y el día final del arresto.

Verificado el ingreso del arrestado, se procederá a su inscripción en el libro de registro, a la apertura de su expediente personal. Donde constarán los datos personales y militares más relevantes y los relacionados con la falta cometida, sanción impuesta y vicisitudes más importantes durante su cumplimiento, se le asignará módulo y lugar en la sección que le corresponda, entregándole igualmente copia de la presente disposición y de las Normas de Régimen Interior del Establecimiento.

Los arrestados no podrán estar en posesión de objetos que se consideren peligrosos para la convivencia o para la seguridad del establecimiento, o que por su naturaleza sean contrarios a los fines del establecimiento disciplinario. Los objetos serán intervenidos y guardados en lugar seguro, previa entrega del correspondiente resguardo, o entregados a personas autorizadas por el arrestado para recibirlos.

Los arrestados tendrán derecho a comunicar inmediatamente a su familia y asesor en el expediente su ingreso en el establecimiento disciplinario militar. En el periodo de tiempo más breve se realizará al arrestado un reconocimiento médico por parte de los servicios sanitarios propios del acuartelamiento donde se ubica. Asimismo, utilizarán la uniformidad correspondiente a su Ejército y cuerpo.

Excepcionalmente, en casos de fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o personas unidas al arrestado con análoga relación afectiva, padres, hijos o hermanos, alumbramiento de aquéllas, u otros importantes y comprobados motivos, se podrá conceder autorización extraordinaria de salida. La concesión de estas autorizaciones corresponderá al jefe del establecimiento que fijará su duración ajustada a las causas y circunstancias que las motiven, sin que puedan exceder de 72 horas.

En el supuesto de causas especiales podrá ampliarse la autorización por la autoridad que impuso la sanción, a cuyo efecto el jefe del establecimiento elevará a dicha autoridad la solicitud formulada e informe de con su parecer y sobre la conducta observada por el arrestado durante el tiempo de permanencia en el establecimiento.

Los permisos por autorización extraordinaria de salida se considerarán a todos los efectos como tiempo efectivo de cumplimiento del arresto.

La puesta en libertad de los arrestados se realizará por el jefe del establecimiento tan pronto quede extinguida la sanción por el transcurso del tiempo de duración de la misma, sin que el tiempo de arresto, en caso de concurrencia de sanciones, pueda exceder de cuatro meses; en este último caso, el jefe del establecimiento comunicará la puesta en libertad a la autoridad o autoridades que hubieren acordado la imposición de las últimas sanciones que no hubieran llegado a cumplirse por esta razón.

Los arrestados preventivos a que se refiere la Ley Disciplinaria serán puestos en libertad una vez transcurrido el plazo del arresto preventivo impuesto y, como máximo, cuando haya transcurrido un mes desde que se decretó su arresto preventivo, comunicándose, en todo caso, su puesta en libertad a la autoridad sancionadora.

Al ser puesto en libertad, por el jefe del establecimiento se dará al sancionado orden escrita de incorporación al destino, al que será pasaportado o, en su caso, trasladado, así como certificado del tiempo que estuvo privado de libertad. Igualmente, se le entregarán los efectos que hubiera depositado en el momento de su ingreso en el establecimiento, así como los intervenidos susceptibles de devolución. Al propio tiempo, el jefe del establecimiento cursará, tanto a la autoridad sancionadora como al jefe de la unidad de destino del arrestado, comunicación de la extinción del arresto, puesta en libertad y orden de incorporación dada al arrestado, acompañando a dicha comunicación otro ejemplar de la certificación entregada al sancionado.

En los supuestos de suspensión de la privación de libertad, se pondrá en libertad al arrestado con las condiciones y prevenciones reseñadas en el apartado precedente, tan pronto se tenga conocimiento de aquel extremo, debiéndose comunicar todo ello a la autoridad que acordó la suspensión, a la autoridad sancionadora, instructor del expediente y jefe de la unidad de destino del arrestado.

Contra las resoluciones del jefe del establecimiento disciplinario militar, en materia de aplicación de la Orden Ministerial, podrá interponerse recurso ordinario ante la autoridad militar regional de la que depende el acuartelamiento en el que se ubica el establecimiento disciplinario.

Bibliografía

Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.
Ley Orgánica 2/1989, de Ley Procesal Militar.
Oren Ministerial número 97/1993, de Instrucciones de Régimen Interior.

INFORMACIÓN, ORGANIZACIÓN Y TECNOLOGÍA EN EL MINISTERIO DE DEFENSA

Manuel Macía Gómez
Teniente coronel del Ejército del Aire.

Introducción

Si nos situamos a nivel del Ministerio de Defensa y, desde ese prisma estudiamos las funciones que realizan los tres cuarteles generales, el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), y el propio Ministerio, nos podremos encontrar con funciones típicas de una organización, que todos estos elementos orgánicos realizan de manera repetitiva. Todos ellos gestionan recursos de personal, económicos, realizan adquisiciones, controlan inventarios, gestionan costes y presupuestos, y todas aquellas funciones normales de cualquier organización.

Estas funciones están soportadas por los denominados Sistemas de Información, los cuales generalmente están asociados a Sistemas Informáticos. Paradójicamente, aunque la función de negocio que realizan los cuarteles generales, el EMAD, y el propio Ministerio, son esencialmente las mismas, se puede observar que cada uno de los cinco organismos descritos anteriormente mantienen sistemas de información e informáticos totalmente diferentes y aislados respecto al resto. Aparentemente, la misma función es realizada con diferentes sistemas por diferentes organismos.

La cuestión que se suscita es que, si la función de negocio es la misma, debería ser útil el mismo Sistema de Información. Es sólo una cuestión de enfoque, pero si nos concentrásemos en la función que realizan estos costosos sistemas, y no en la organización a la que están asociados, podríamos llegar a la conclusión de que todos estos organismos podrían usar los mismos Sistemas de Información para realizar la misma función de la organización.

Este nuevo enfoque traería ventajas asociadas, mejora de la interoperabilidad, facilidades de gestión de recursos técnicos, estandarización de las funciones, posibilidades en la redistribución de recursos de personal, lo cual redundaría en una mejora de la eficacia. Pero también puede incidir en el flujo de costes, ya que se produciría una evidente reducción de los Sistemas de Información asociados al ámbito del Ministerio de Defensa, y todos los costes relativos a diseño, desarrollo, implantación y explotación serían reducidos por la agrupación.

¿Cuál es el factor limitativo? Está claro que no es la propia tecnología, la cual avanza muy por encima de nuestras posibilidades de asimilación. Tampoco el factor limitativo es económico, ya que se pueden observar gastos de decenas de miles de millones

en sistemas con un futuro bastante incierto. La propia información que manejamos tampoco es un factor que nos limite, ya que no difiere sustancialmente de la que se maneja en otros sistemas comerciales. El personal no es factor limitativo ya que sino se dispone de él, tenemos suficientes recursos económicos para afrontar nuevos sistemas.

Pero el caso es que la mayoría de nuestros millonarios desarrollos de sistemas, tienen graves problemas de mantenimiento e interoperabilidad. La única conclusión posible es que el más importante factor limitativo, para el área de Sistemas de Información, es la propia organización, y por ello es importante enfocar el problema hacia un reordenamiento en la organización asociada a los Sistemas de Información o Informáticos, y no a la propia información que se maneja, ni a las tecnologías de la información con las que la manejamos.

Una primera aproximación debe ser analizar el impacto que se produce en un Sistema de Información al convertirlo en un Sistema Informático. Un segundo paso será analizar la aportación que realizan al proceso de toma de decisiones las informaciones obtenidas desde un Sistema de Información. Una vez analizada la problemática actual se va a estudiar una nueva organización con la que se intentarán solventar los problemas descritos en la primera parte.

Sistemas de Información y Sistemas Informáticos

Durante años ha habido una gran confusión sobre los términos Sistemas de Información y Sistemas Informáticos, y es interesante diferenciar ambos conceptos y observar las consecuencias que se derivan de la construcción de los Sistemas Informáticos a partir de la necesidad de obtener un Sistema de Información.

Sería difícil encontrar una organización que no tuviese la necesidad de gestionar información, ya que la mayoría de las veces ésta se convierte en elemento fundamental de trabajo de los componentes de la misma.

Un Sistema de Información es una necesidad operacional dentro de la organización dirigido a recoger, evaluar y diseminar un conjunto de datos o información que sirven para promover y agilizar el flujo de trabajo que dicha información debe seguir dentro de la estructura organizativa. Normalmente esta necesidad se convierte en un procedimiento de trabajo.

Otro asunto muy diferente es que en algún momento se decida informatizar dicho procedimiento y pase a tener un componente informatizado, denominado generalmente Sistema Informático. Un Sistema de Información no necesariamente debe estar «informatizado», pero cuando utiliza recursos de tipo *hardware, software,* redes, comunicaciones, etc., se puede decir que existe un Sistema Informático, siempre asociado a dicho Sistema de Información (1).

(1) MOSQUERA SILBÉN, F. general: *veáse,* artículo titulado «Precisiones sobre Sistemas de Información», *Revista Aeronáutica* número 697. Octubre, 2000.

Un Sistema de Información, por muy avanzada que esté la informática o las comunicaciones, va más a allá del Sistema Informático asociado, implicando, casi necesariamente algún tipo de proceso manual o al menos intelectual, y debiendo incluir los procedimientos funcionales, normas de trabajo, líneas de actuación; todo esto forma parte del Sistema de Información, y puede estar implementado o no en el Sistema Informático.

En el proceso de conversión del Sistema de Información a Sistema Informático se han producido durante mucho tiempo varios errores que, por regla general, la organización ha sufrido.

Si nos centramos en cada uno de los cuarteles general se puede observar que los Sistema Informáticos se realizaban por direcciones, sin existir un plan global. Había sistemas logísticos, de personal, económicos y otros muchos pequeños sistemas o «programas» que facilitaban el trabajo. Se daban incluso casos de no existir un solo sistema por dirección sino varios que intentaban cubrir la totalidad del proceso; así, en vez de existir un Sistema Logístico, había uno de adquisiciones, otro para mantenimiento, otro para abastecimiento, etc., teniendo problemas importantes de integración. De una situación de este tipo se pueden sacar varias conclusiones.

La frontera de la orgánica

Los sistemas intentan cubrir la organización en un sentido vertical, adaptándose en exclusiva a las relaciones orgánicas. En la organización existen relaciones entre mandos que en los sistemas no están implementadas; así es posible la existencia de un sistema económico (correspondiente a una Dirección de Asuntos Económicos) y un sistema de adquisiciones (correspondiente a la Dirección de Adquisiciones de los Mandos Logísticos), y aunque en la actividad diaria hay una relación ésta no está cubierta por los sistemas. Ello se intentaba paliar con un tercer sistema que conectase de forma lógica los dos existentes, que se denominaba «interfaz», para que entre ambos fuesen capaces de cubrir dicha disfunción, o bien se ejecutaba de una manera manual. La realización sectorial de sistemas llevaba a sistemas autónomos, e independientes de los del resto de la organización.

La gestión de datos

Cada sistema aislado utilizaba los datos necesarios para poder gestionar la información, independientemente de que dichos datos existiesen en otro sistema de la organización. Ello llevaba muchas veces a obtener datos dispares según el sistema en que se consultase, con la consiguiente desconfianza que ello produce. Es evidente que lo que existía era una política de trabajo asociada a la colección de datos correspondiente al sistema que los trataba, pero no existía una fuente de datos asociada a la organización; ello provocaba no sólo la duplicidad de datos, sino la inconsistencia de los que eran semejantes. Con esto se hace evidente la necesidad de una arquitectura de datos centralizada, correspondiente a toda la organización, pero con la flexibilidad necesaria para que cualquier Sistema de Información los pueda usar de manera efectiva.

El parque tecnológico

En la mayoría de los casos las plataformas técnicas, en las que se creaba cada Sistema Informático correspondiente a su Sistema de Información, eran diferentes, creándose una parque informático heterogéneo, costoso y de difícil mantenimiento. El tipo de *hardware* y de *software* eran diferentes para cada uno de los Sistemas Informáticos, y ello tenía, además, implicaciones sobre el personal técnico, ya que la formación de dicho personal, en tal variedad de sistemas era tremendamente complicada. Así, se llegaba a un inventario de Sistemas Informáticos irracional, echándose en falta una política de adquisiciones a nivel centralizado que, al menos, diese una cierta homogeneidad a todo el parque tecnológico, y permitiese la reutilización de unos costosos equipos informáticos.

La cobertura de los sistemas

La realización de sistemas por mandos implicaba una visión parcial de la problemática, y se daba la situación de que no se cubrían todas las áreas, acaparando principalmente la parte más operacional de los problemas, mientras que su grado de cobertura de los niveles de mando, control y planificación eran prácticamente nulos. Dado que en los niveles altos de la organización no se obtenía información de dichos sistemas se ponía en duda la rentabilidad de las importantes inversiones en estas Tecnologías de la Información. Por otro lado, no toda la organización automatizaba sus procesos creándose grandes desequilibrios en las distintas capacidades de gestión con soporte informático. En este sentido, debería haber algún tipo de organismo, que sin pertenecer a ninguno de los mandos tenga capacidad de dotar a los sistemas de componentes operacional y directivo y mantener un equilibrio entre los distintos componentes orgánicos. Una vez más surge la necesidad de un Plan Director de Sistemas de Información para la totalidad de la organización.

Ya en el siglo XXI los Sistemas de Información están llamados a basarse cada vez más en Sistemas Informáticos, y se debe aceptar el Sistema Informático como una meta natural de los Sistemas de Información. La problemática expuesta anteriormente ha provocado que, aun habiendo tenido cierto éxito en la construcción de Sistemas Informáticos parciales, no se ha obtenido el fruto deseado desde un punto de vista organizativo, y todo procede del enfoque parcial que se ha ido dando a cada una de la peticiones de mecanización de sistemas. Es decir, habiendo conseguido avances puntuales en frentes a niveles operativos no se ha conseguido que todo ello revierta en un avance general a nivel organizativo y ello ha provocado una cierta desilusión a nivel general.

Hasta hace relativamente poco, la lógica de compra de Tecnologías de la Información era la reducción de costes; ahora se debe empezar a valorar otros factores como aumento de la productividad, eficacia organizativa, prestigio corporativo, etc. y considerar que estas tecnologías comienzan a participar en el flujo de eficacia, y no en el de reducción de costes. El problema fundamental es que aunque la reducción de costes si se puede conseguir con la realización de sistemas parciales, el aumento de eficacia exige una gestión corporativa del recurso denominado «Información».

El problema es sólo una cuestión de enfoque; las Tecnologías de la Información, especialmente la informática, han sido tecnologías verticales, aisladas y asignadas a

los Sistemas de Información; el cambio estratégico es hacerlas funcionar como tecnologías horizontales, al servicio de toda la organización, y no al servicio de cada sistema.

Además, se debe ser consciente que la información es uno de los más importantes activos que manejamos y optimizar su gestión nos proporcionará una toma de decisiones mas adecuada, una buena gestión de los demás activos (personal, material, presupuestos, etc.), y grandes ventajas ante los continuos cambios que sufren las organizaciones actuales.

Información y decisiones

Ahora vamos a ver el proceso de toma de decisiones a partir de los datos y la información y su relación con la estructura de los Sistemas de Información.

Datos, información y decisiones

Anteriormente se ha comentado la transformación de un Sistema de Información en un Sistema Informático y las discrepancias que se pueden producir en su realización. Ahora se van a tratar los elementos que configuran un Sistema de Información. En principio, cualquier sistema debe tener como objetivo inicial capacitar al usuario para tomar algún tipo de decisión. Si lo que nos ofrece el sistema tras realizar los procedimientos adecuados no nos permite tomar alguna decisión, efectuar alguna actuación o, al menos, darnos conocimiento de una situación, la operación que se ha realizado carecerá de sentido lógico. La información en sí no tiene ningún valor intrínseco; adquiere su valor cuando alguien puede hacer un uso de ella para tomar alguna decisión.

Para que se pueda tomar una decisión intervienen varios elementos de trabajo. En principio debe haber algún tipo de datos sobre los que tomar decisiones, aunque el término más correcto sería información. La transformación que se produce es la conversión de datos en información y es a partir de dicha información desde la que se debe tomar las decisiones o realizar las actuaciones. Los elementos fundamentales del sistema son los datos, las especificaciones de tratamiento, la información de salida de dichos tratamientos y las decisiones que se tomen en base a dicha información. Es una manera simple de explicar un Sistema de Información pero contiene los elementos fundamentales (2).

Otro elemento a observar es que las decisiones que se toman a partir de la información que el sistema produce, implica normalmente la modificación de los datos de mismo sistema, y ello crea un ciclo continuo de modificación de datos por lo que el significado de la información depende del contexto, momento y lugar en la que dicha información se obtenga. Es importante mencionar especialmente que los datos de nuestra organización son también usualmente modificados por datos externos de otras organizaciones involucradas (nuevas legislaciones, acuerdos internacionales normativas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), etc.).

(2) HODGE, B. J.; ANTHONY, W. P. y GALES. L. M.: *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico.* Editorial Prentice Hall. 1998. Capítulo 11 «Información y toma de decisiones en la organización».

Datos, procesos y recursos

En el párrafo anterior se ha visto *qué* es lo puede producir una buena toma decisiones y porqué la información debe tomar un carácter estratégico para proporcionar una correcta toma de decisiones. Ahora vamos a ver *cómo* se realiza este proceso. Un asunto crítico cuando el Sistema de Información se convierte en Sistema Informático es reconocer qué es lo que produce que los *datos* se conviertan en información y dicha información en decisiones. Para ello se necesitan los «procesos» (las especificaciones funcionales o de tratamiento del que van a ser objeto los datos) y los «recursos» necesarios (técnicos, *hardware*, *software*, redes de comunicaciones, o de personal). Estos tres elementos (datos, procesos y recursos) son los involucrados necesariamente, aunque no suficientemente, para producir la información en la que basar las decisiones.

Es evidente que los procesos son los necesarios para cumplimentar las necesidades del Sistema de Información, y tienen una relación directa con dicho Sistema. Cuanto más avanzados o inteligentes sean estos procesos mayores serán las capacidades del Sistema de Información. Alrededor de los procesos ha girado la informática desde sus inicios y, de hecho, hasta ahora el énfasis de los sistemas se ha puesto en la significativa denominación de «proceso de datos». Otro tema muy diferente es el de los datos y los recursos; durante mucho tiempo datos y recursos tuvieron una relación de pertenencia al Sistema de Información que los utilizó por primera vez y había recursos y datos para los distintos mandos y direcciones.

En este sentido el cambio debería ser importante. Se debe partir de la premisa de que, mientras los procesos que se efectúan sobre los datos para extraer información pueden tener una relación directa con el Sistema de Información y las especificaciones emanadas del componente organizativo de dicho Sistema y darse un caso de pertenencia, con los datos y los recursos tecnológicos la situación debe ser la contraria; los datos son corporativos, en el sentido de que son la materia prima de trabajo de toda la organización y pueden estar asociados a un componente determinado. Lo mismo se puede decir de los recursos técnicos (*hardware*, *software*, telecomunicaciones, etc.) o de personal técnico, los cuales deben estar al servicio de toda la organización.

El nuevo enfoque es hacer girar el desarrollo y la calidad de los Sistemas de Información en torno a los datos y no a los procesos y así, se puede llegar a un enfoque en el que datos y recursos se gestionan a nivel corporativo y los procesos a nivel de elemento orgánico. Ello puede reportar grandes beneficios.

ELIMINACIÓN DE LA DUPLICIDAD DE DATOS

Al gestionar los datos de forma centralizada y corporativa, se hace difícil que puedan ser duplicados, con las ventajas que ello conlleva. Por otro lado, dado que los Sistemas de Información parten de una sola fuente de datos, las informaciones que ofrecen son coherentes. Los datos entran en el sistema una sola vez y son objeto de un control centralizado. En el diseño de datos de los nuevos sistemas se debe estudiar a fondo los datos existentes en la organización y los datos necesarios para el nuevo sistema. La arquitectura de datos se convierte en el nexo de unión entre los sistemas.

FACILIDAD DE GESTIÓN

Cada elemento organizativo puede tratar en profundidad las características de tratamiento de datos que requiera y se puede despreocupar de la administración de los propios datos. Es decir, siguen teniendo una gran autonomía en cuanto a la gestión de procesos, aunque la pierden respecto a la gestión de datos. Se debe entender como un recorte de las atribuciones de los elementos orgánicos que redunda en beneficio de toda la organización.

FACILIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE SISTEMAS

Cuando algún elemento orgánico requiera un nuevo sistema se debe estudiar si los datos requeridos ya existen a nivel corporativo; si esto es así, se puede estudiar tanto la posibilidad de realizar el nuevo sistema, como su integración en alguno de los existentes. Por otro lado, dado que la fuentes de datos está consolidada existe una gran facilidad para reutilizar procesos de un sistema en otro de nueva creación, con el consiguiente ahorro en costes. Se puede llegar a la conclusión de que, con el enfoque de datos corporativos, la facilidad de crear nuevos sistemas, o integrar los existentes, mejora notablemente.

REDUCCIÓN DE COSTES

Al poner todos los recursos tecnológicos a nivel corporativo se reducirá la gran variedad de equipos que se usan, lo cual a medio plazo generará una importante reducción de costes y facilitará un control más adecuado. Teniendo en cuenta la tremenda velocidad de los cambios en la tecnología informática, ese control es un elemento importante a tener en cuenta. Respecto al recurso humano especializado en Tecnologías de la Información, el hecho de gestionarlo de forma corporativa implica una importante facilidad de gestión.

El problema fundamental ha estado en cada elemento orgánico decidía sus necesidades de proceso, los datos necesarios y los recursos que se necesitarían; el enfoque que se propone es que dichos elementos orgánicos sólo transmitan sus necesidades de proceso a un órgano central el cual deberá gestionar, por un lado, los recursos necesarios, si no existen ya en la organización, y por otro, los datos con los que trabajarán los distintos procesos, en los cuales también puede darse el caso de que ya existan.

La mecánica de obtención de datos es un elemento fundamental: los terminales de un Sistema Informático de gestión, los sensores de un sistema de armas o una red de rádares permiten obtener los datos que, al procesarse y transmitirse, permiten tomar decisiones. El problema principal siempre ha sido la interoperabilidad (3).

Información, organización y tecnologías

Los tres elementos básicos a tratar, para la gestión de sistemas, son la «organización» sobre la que se va a actuar, la «información» que se va a objeto de gestión, y las «Tecnologías» de la Información con las que se va a tratar dicha información.

(3) OCAMPO, C.: «La gestión de WorkFlow: Un paso mas en Sistemas de Información». Revista *Datamation,* p. 62. Junio, 1997.

Estos tres elementos tienen una importante relación entre ellos cuando se habla de planificación y control de Sistemas de Información. Es importante mencionar que muchas organizaciones van hacia modelos basados en la información que manejan, y que cada día es más palpable la relación entre el modelo organizativo y la información que fluye por todos los niveles de la dirección. Desde hace tiempo se viene hablando del «activo» información como uno de los principales a gestionar dentro de las organizaciones. Se ha tratado el flujo general desde los datos simples hasta la toma de decisiones pero convendría ahora ampliar dicho concepto dentro del esquema organizativo.

Información y niveles de la organización

Algunos teóricos de este tema sugieren que la raíz de una actividad organizativa es el procesamiento de información y la toma de decisiones. En cualquier caso, una información sólo puede ser valiosa en la medida que capacite a la organización o a las personas que la componen para la toma de alguna decisión. También es evidente que dentro de una organización no se requiere la misma información a todos los niveles; es más, no se requiere ni el mismo tipo de información. Si nos situamos a niveles operacionales se puede trabajar con información básica, casi a nivel de los propios datos y se pueden obtener las decisiones adecuadas a dicho nivel.

Los niveles intermedios de la organización necesitan otro tipo de información para la toma de decisiones, normalmente debe ser mas estructurada, consolidada, contrastada y procedente de más de una fuente de datos, muchas veces con datos históricos o comparativas de situaciones anteriores o proyecciones de futuro. A este segundo nivel la toma de decisiones se hace más complicada si la información ofrecida no tiene un tratamiento adecuado.

A nivel directivo la toma de decisiones tiene casi una vertiente intuitiva; la información que se puede ofrecer debe proceder de fuentes internas y externas y ser comparable, debe proceder de casi todas las fuentes de datos de la organización y sus requerimientos son cambiantes.

Es decir, dependiendo del nivel al que se refiera dentro de la organización la información debe ser de un tipo diferente, pero las fuentes de datos de una organización están generalmente establecidas.

Anteriormente se ha hablado de la problemática de la frontera orgánica, de la dificultad de gestión de datos y de la baja cobertura de los sistemas, ello provoca que la relación entre la información ofrecida por nuestro sistemas y la propia organización no sea lo adecuada que debería; los problemas derivados de ello se pueden resumir:

— Al haber varias fuentes origen de datos y diferentes sistemas implicados en su proceso, la información que se ofrece a organización es algunas veces incoherente y pueden crear más confusión que ayuda en la toma de decisiones.
— En la organización también existen relaciones funcionales y un diseño adaptado a la orgánica de sistemas de ese tipo no las implementa, ya que sólo actúa sobre la relaciones orgánicas.
— La información no es estática. Más importante que la propia información en sí es el flujo de movimientos que sigue dentro de la organización. Sólo una mínima parte de

la información fluye por elementos con relaciones orgánicas y cada vez es más habitual que la información se distribuya a elementos ajenos a nuestra estructura orgánica o incluso inorgánicas. En resumen, los flujos de movimiento de la información se adaptan siempre a las necesidades de las funciones inherentes a la información, independientemente de la orgánica (4).

Dado que la información de nivel operacional es relativamente fácil de procesar, nuestros Sistemas de Información rara vez han dado información de tipo estratégico, y se han limitado generalmente a un simple proceso de datos. Es más, se ha ido avanzando en la idea de solucionar cada uno de los requerimientos operacionales, muchas veces sin intentar coordinar con otros requerimientos del mismo elemento orgánico, y mucho menos atender a requisitos del resto de la organización.

La relación entre información gestionada y la organización objeto de dicha gestión es bastante evidente. Ello ha llevado a adaptar los Sistema de Información no sólo a la organización sino a la orgánica derivada, creando sistemas adaptados verticalmente a dicha organización. Dándole un sentido horizontal a las nuevas Tecnologías de la Información se debe conseguir que los sistemas apoyen las funciones de negocio, no a los elementos orgánicos. Se deben estudiar los sistemas desde el punto de vista de la función de negocio a la que apoyan, no desde el punto de vista del elemento orgánico que efectúa dicha función. Es un simple cambio de enfoque, pero que dará una gran flexibilidad a los sistemas ante cambio en la estructura organizativa.

Las Tecnologías de la Información y la información

Entre la información circulante y la organización objeto existe una colección de herramientas que se denomina genéricamente Tecnologías de la Información. De relacionar las Tecnologías de la Información con la información que se maneja se pueden sacar varias conclusiones:

— Un primer análisis revela que estas tecnologías evolucionan de una manera más rápida y compulsiva de lo que lo hacen las organizaciones y la información que éstas usan.
— Dependiendo que tipo de información se vaya a tratar, la tecnología que se puede usar es diferente. No es lo mismo la tecnología que se debe a usar para realizar la gestión de personal, que para diseñar y explotar un sistema de control de tránsito aéreo; dado que la información que se maneja es de un tipo diferente la tecnología debe cambiar. Ello ha llevado a realizar una separación genérica entre informática de gestión e informática operativa, en la que la mayoría de las veces vemos muy complicado encontrar diferencias sustanciales.
— Las nuevas tecnologías varían las capacidades de la información que se maneja, tanto en sus aspecto cualitativo como cuantitativo. La información que se maneja está sufriendo un aumento exponencial dado que existe un abaratamiento de costes en su obtención y distribución. Ello, como se verá en el apartado siguiente tiene un efecto sobre la propia organización.

(4) GIBBONS PAUL, J.: Una organización de Tecnologías de la Información con garantías de futuro. Revista *Datamation,* p. 32. Marzo, 1999.

Las Tecnologías de la Información y la organización

Hay un elemento de vital importancia que relaciona la organización y las Tecnologías de la Información. Y probablemente estas últimas, usadas en el sentido horizontal de la organización, pueden llegar a obligar a cambiar dicha organización. Muchos autores mantienen que las nuevas tecnologías achatan la pirámide organizativa, y que el uso de las nuevas tecnologías deben implicar un cambio organizativo. La implantación de muchos de nuestros sistemas han fracaso al topar con los elementos orgánicos establecidos.

Un ejemplo de ello es la tecnología cliente-servidor, que distribuye datos y funciones entre organismo central y remotos, y obliga a cambiar las funciones de unos y otros. Si se quiere realizar un cambio en profundidad del uso que se está dando a las nuevas Tecnologías de la Información no va a quedar más remedio que cambiar partes importantes de las estructuras organizativas. En caso de no hacerlo, se tendrán limitaciones hasta tal punto importantes que pueden llegar a hacer fracasar el cambio que se debe producir.

Un elemento adicional importante es que los avances tecnológicos permiten ahora un control centralizado, aunque la ejecución de los procesos sea descentralizada. Hasta hace relativamente poco era impensable la posibilidad de gestionar la totalidad de nuestras necesidades desde un único punto central; pero los avances en velocidades de proceso, almacenamiento y las posibilidades de las nuevas redes de comunicaciones posibilitan en la actualidad que la información de gestión de una gran organización como el Ministerio de Defensa sea focalizada en un solo centro; de hecho, organizaciones con mayor cantidad de datos y procesos mantienen ya un control centralizado (5). En cualquier caso, las Tecnologías de la Información tienen un impacto importante en las cadenas de mando.

La paradoja de la interoperabilidad: un enfoque funcional

Vamos a ver ahora, a través de un ejemplo, el fracaso que puede suponer para una organización una visión parcial y adaptada a la orgánica de un problema de tipo funcional.

En todas las organizaciones, se puede dar la paradoja de que, funcionando correctamente cada uno de los departamentos, resulte que la eficacia global conseguida no sea óptima, y siempre encontremos disfunciones en nuestras actividades globales, aunque cada actividad parcial se haya cumplido correctamente. También es muy típico que eso nos ocurra en un proyecto, en el que cada una de la tareas planificadas se haya ejecutado correctamente, pero el objetivo final del proyecto no se haya cumplimentado óptimamente.

Es probable que todos hayamos estados involucrados en un problema o proyecto en el que cada una de las partes de la organización, o cada una de las tareas asignadas, han funcionado correctamente, pero el trabajo final no ha salido según fue planificado. ¿Por qué ocurre esto? Quizá la respuesta más sencilla es que una organización no es sólo la suma de las actividades de cada uno de sus departamentos, sino la sinergia que pueden producir entre ellos.

---

(5) RUBINSTEIN, J.: *Sistema de Infoermación Gerencial. La organización basada en la Información. http://www.iesa.edu.ve/cepit/Rubinstein/*

La tendencia natural hasta ahora es avanzar en las actividades de cada departamento de la organización o de cada tarea del proyecto, lo cual se convierte al final en una visión parcial del problema general, aunque evidentemente profunda de las gestiones que realiza cada departamento o cada tarea del proyecto. Lo que ocurre es que tan importante como la actividad de cada departamento, es la capacidad de generar y establecer un flujo de trabajo adecuado entre ellos.

Michael Hammer y James Champy, autores del libro: *Reingeniería de la empresa*, mantienen que el cumplimiento ideal de los objetivos de un departamento de una empresa, puede ir en contra de los objetivos estratégicos de dicha empresa.

Aquí se puede acudir al concepto de interoperabilidad entre los departamentos, de tal manera que las capacidades de un departamento sea posible transferirlas a otro y se pueda entender la organización completa como algo dinámico.

Pues algo semejante puede ocurrir en el uso de las Tecnologías de la Información. Si seguimos la tendencia de iniciar la informatización por departamentos, estaremos olvidando los flujos de trabajo que, de manera natural o procedural, se crean entre ellos. Llegaremos a un problema de interoperabilidad entre los sistemas y esa falta de interoperabilidad es precisamente que no se contemplaron en su momento las relaciones interdepartamentales.

No existe interoperabilidad entre nuestros Sistemas de Mando y Control; no existe interoperabilidad entre los Sistemas Logísticos, y todo se debe a que se han realizando los sistemas adaptándolos a la orgánica y no la función que realizan.

Si realizamos los sistemas por la función de negocio encontraríamos e implementaríamos las necesarias relaciones interdepartamentales, ya que sin ellas se vería claramente que dicho sistema no puede funcionar.

Ahora vamos a ver un ejemplo de esto en una función tan normal en cualquier organización como es el caso de las adquisiciones.

En la actualidad nos encontramos con cuatro sistemas de adquisiciones, uno por cada uno de los cuarteles generales y otro correspondiente al órgano central. Básicamente los cuatro realizan la misma función, que podemos denominar con el nombre genérico de «adquisiciones». Es más, la mayoría de las normativas correspondientes a adquisiciones son de carácter general, y las deben cumplir los cuatro organismos por igual. Seguramente, además, dichas normativas están perfectamente implementadas en cada uno de los sistemas de cada organización.

Así, podría ocurrir que uno de los cuatro estuviese adquiriendo algo con carácter de urgencia, y otro tuviese excedentes de ese mismo material. Podría ocurrir que se iniciasen expedientes de adquisición iguales, que se comprase varias veces lo mismo, que se tuviesen almacenes prácticamente vacíos y otros que no admitan mas materiales, etc.

La paradoja está servida; cada uno de los cuatro sistemas efectúa correctamente sus operaciones, pero la organización completa esta adquiriendo con carácter de urgencia algo de lo que tiene en exceso.

Vamos a comparar esto con el binomio coste-eficacia. Respecto al tema de eficacia, si lo miramos desde el punto de vista de la función «adquisiciones», obtendremos una eficacia general del sistema baja, ya que se duplican tareas, se adquiere lo que ya se tiene, no se balancean cargas de trabajo entre sistemas, etc. Más sorprendente puede parecer que aunque supongamos que la eficacia de cada sistema es alta, nos ocurre que la eficacia global es menor que la suma de las eficacias de los cuatro sistemas; es decir, aunque cada sistema efectúa con una alta eficacia la función adquisiciones, dicha función tiene una menor eficacia a nivel corporativo.

Tenemos una eficacia menor, pero ahora vamos a ver que además los costes aumentan. En primer lugar, se han diseñado, desarrollado y implantado cuatro sistemas los cuales han llevado unos costos asociados importantes. Además, los cuatro sistemas realizan, en esencia, la misma función.

Si miramos hacia el futuro, cualquier cambio en la normativa de adquisiciones, (un cambio en los procedimientos de la Ley de Contratos del Estado o del Foreign Military Sales del Departamento de Defensa, etc.) le afecta a los cuatro sistemas y deben ser adaptados con los consiguientes costes por cada sistema. Hay una gran cantidad de gastos no ocultos como los de personal asociado a los cuatro sistemas, los de equipamiento informático, los de comunicaciones, los de procedimiento, etc.

Se obtiene al final una relación coste-eficacia baja, aunque cada uno de los sistemas tengan un valor razonable de dicha relación.

El error fundamental ha sido asociar la gestión y solución al problema «adquisiciones» a la rama orgánica. ¿Cuál ha sido el factor limitativo? ¿Las Tecnologías de la Información disponibles? ¿La capacidad de tratar tanta información? ¿Los costes? Paradójicamente, el único factor limitativo ha sido la propia organización.

Normalmente, cuando una organización ha llegado a este tipo de situación y es consciente de ello busca crear los mecanismos necesarios para que dichos Sistemas de Información se entiendan, y se comienzan a desarrollar los denominados «interfaces» entre sistemas. Para ello, la organización se ve obligada a modificar los cuatro existentes, y crear unos nuevos que produzcan el entendimiento entre ellos.

Realmente lo que se necesita es un solo sistema pero, como mal menor, se tiende a crear dichos mecanismos que, al menos sincronicen la información entre los sistemas ya establecidos. La verdadera opción de futuro es crear un nuevo sistema de adquisiciones.

El cambio de mentalidad

No se va a proponer cambiar las Tecnologías de la Información en el ámbito del Ministerio de Defensa, sino cambiar el uso que se está dando de ellas. Hasta ahora, el elemento principal de gestión eran secciones de informática o centros de procesos de datos y, aunque la principal tecnología de manipulación de datos es la informática, no se debe confundir las Gestión de Información con la Gestión de la Informática. Se debe centrar sobre la información que se maneja, la forma de fluir a través de la organización, y lograr que esa gran malla de comunicación que es nues-

tra organización quede implementada en la construcción de nuestros Sistemas de Información.

La evolución de las Tecnologías de la Información ha llegado a un punto en el que se pueden afrontar cambios importantes en nuestra manera de trabajar, pero ello implica importantes cambios en la organización. Muy posiblemente con la estructura organizativa actual y las tecnologías usadas, la situación sea aceptable desde un punto de vista operativo para cada uno de los sistemas afectados, lo que no esta tan claro es que lo sea para toda la organización global y se estén consiguiendo unos ratios coste-eficacia ostensiblemente mejorables.

En este punto, conviene centrarse en el cambio que se debe producir en el modelo de gestión de nuestros Sistemas de Información. No se propone cambiar las tecnologías ni los sistemas ya establecidos; se propone crear un nuevo modelo organizativo, que asegure la correcta sincronización entre la organización y la información que se maneja, y ello en un entorno de cambio continuado. Necesariamente afrontar el futuro va suponer enfrentarse al pasado, conocerlo, aprender de él, para poder iniciar el proceso de cambio. ¿Cuáles han sido los costes de nuestros Sistemas de Información? ¿Qué beneficios ha obtenido la organización? ¿Cuál es el factor limitativo? ¿La tecnología? ¿La organización? ¿La propia información que manejamos?

Para ello, se debe decidir el modelo organizativo deseable y diseñar el camino a recorrer para poder alcanzarlo. En el siguiente apartado se revisarán las funciones claves de la Dirección de Sistemas de Información.

Funciones de la Dirección de Sistemas de Información

En una organización como el Ministerio de Defensa estudiar la relación entre la información circulante (la propia información y sus flujos de movimiento), la organización y las Tecnologías de la Información, no puede ser un asunto fácil. Y es que hay varios factores que influyen de manera directa.

El primero, y posiblemente el desencadenante de la situación, sea la propia complejidad de la estructura orgánica, con el Ministerio, el EMAD y cada uno de los tres Ejércitos. Es evidente que intentar conseguir la interoperabilidad entre la información que se maneja en una estructura organizativa tan peculiar no será simple. Lo que sí está claro es que este factor desencadena los demás, ya que al tener varias estructuras organizativas paralelas, tenemos estructuras de información semejantes, infraestructuras redundantes, personal disperso, diferentes metodologías de trabajo, y finalmente, la evidencia de dificultades de coordinación, por un defecto crónico de falta de interoperabilidad.

Sobre este punto se debe llegar a un acuerdo entre los organismos implicados, ya que los datos y las infraestructuras deben ser comunes y gestionadas a nivel central, mientras el diseño del procesamiento de esos datos si puede tener un gestión particular. Eso sería una primera fase en la que se trata de llegar a una suficiente interoperabilidad de los datos a través de la cooperación entre las organizaciones. Esta cooperación inicial consistiría en generar modelos de datos homogéneos de tal manera que se pueda pro-

porcionar un primer esquema de interoperabilidad a través de una gestión de datos común. Una segunda fase sería que el Sistema de Información asociado a una función sea el mismo, independientemente de la organización que lo use; es decir, generar sistemas asociados a funciones comunes entre las organizaciones y que éstas actúen como usuarios de dichos sistemas.

El concepto de Dirección de Sistemas de Información no esta implantado de forma extensa en las organizaciones, aunque generalmente existen importantes departamentos de informática, que cubren principalmente la parte del sistema informático asociado al sistema de información. Las actuales Direcciones de Servicios Técnicos de cada uno de los Ejércitos, cubren fundamentalmente las áreas informáticas de los sistemas. Lo que ahora se va tratar es la necesidad de gestionar la información, no la informática como tradicionalmente se ha venido haciendo. Ahora vamos a hacer un repaso de las funciones que debería tener una Dirección de Sistemas de Información:

Estrategia de la Gestión de Información

Esta función tiene como objetivo principal desarrollar un plan de información como parte del Plan Estratégico del Ministerio de Defensa. Es evidente que hasta la fecha esto no se ha realizado. Ha podido haber planes parciales por Ejércitos, pero no un plan a nivel general. Esta estrategia debería estar encaminada a conseguir sistemas homogéneos e integrados, de tal manera que aquellas funciones estándares que se realizan en varias organizaciones queden asociadas a un solo Sistema de Información. El principio fundamental que debe regir es que los Sistemas de Información apoyan funciones de la organización (adquisiciones, personal, nóminas, mantenimiento, abastecimiento, etc.), no a las unidades organizativas que componen dicha organización.

El elemento fundamental aquí será una adecuada política de gestión de datos corporativos, aunque se pueda admitir cierta delegación en las políticas de uso de dichos datos. El hecho de tener estructuras organizativas diferentes no debe implicar que las estructuras de datos asociadas deban ser diferentes. Esta política de gestión de datos permitirá, en el futuro, la posibilidad de iniciar una política de diseño de nuevos sistemas integrados por funciones y no por las organizaciones.

El Ministerio, el EMAD y los tres Ejércitos deben estudiar aquellas funciones que tengan características semejantes e intentar poner en marcha una solución conjunta. De esta manera se irá avanzando en el grado de interoperabilidad de sus sistemas, ya sean de gestión u operativos. Lo que sí es evidente es que teniendo una política de gestión de datos y de diseño de sistemas centralizada se esta mas cerca de conseguir ese grado de cohesión.

Aparte de estas dos políticas de datos y diseño de sistemas, a este nivel, se debe establecer la política de recursos *hardware*, *software*, personal y comunicaciones, de tal manera que se pueda tener la base necesaria para la implantación de los sistemas. Se debe llegar a un parque tecnológico lo más homogéneo posible, basado en estándares de mercado, o, al menos inicialmente, con un cierto grado de homologación.

Un cuarto elemento importante a este nivel, sobre todo en un ambiente militar, es definir la política de seguridad de datos y accesos que van a requerir nuestros sistemas.

Planificación de actuaciones

En la situación actual, la planificación de actividades a realizar adquiere un carácter verdaderamente importante. Una vez consolidada la función de estrategia de información, la realización de una planificación implica el estudio a medio nivel de las actuaciones que se deben realizar.

Las necesidades de Gestión de Información se deben agrupar por funciones críticas de negocio; de esta manera la primera función clave aquí será la identificaciones de los subsistemas. Aquí el elemento principal es que los subsistemas se deben corresponder con funciones de la organización, y no pueden ser instrumentos de apoyo a unidades organizativas. Esta planificación de actuaciones debe tener al menos un ciclo de dos años y ser el instrumento guía en el diseño y desarrollo de nuevos sistemas. Es importante la creación de un plan anual de sistemas, con un seguimiento pormenorizado de las actuaciones que se llevarán a cabo. Es a este nivel al que se nombran los responsables de gestión de los nuevos sistemas, que serán puestos al servicio de la unidades organizativas que lo necesiten.

Los planes deben contar con las necesarias proyecciones de futuro. Se debe realizar una planificación maestra que contemple todas las necesidades de información de la organización, creando un análisis desde el nivel más estratégico de la organización hasta los niveles más operacionales. Otra cosa muy diferente será las actuaciones que se lleven a cabo, que se deben realizar desde los niveles inferiores hacia los superiores.

El enfoque del Sistema de Información en esta fase es organizativo, y un elemento fundamental es estudiar el impacto que tendrá en la organización global este nuevo sistema. La idea tradicional es que una unidad organizativa ejerce sus responsabilidades y funciones con un sistema diseñado para ello. El nuevo enfoque es que la organización diseña sistemas para facilitar las funciones de la organización y las unidades organizativas son usuarios de dichos sistemas.

Todas las actuaciones deben encaminarse a lograr un capacidad superior en la operatividad. Los trabajos deben ser diseñados de tal manera que las direcciones dirijan y los niveles operativos añadan valor. Ello implica que el concepto del sistema se deba realizar con una técnica *top-down* y el desarrollo se realice *bottom-up* (6). En esta fase se debe decidir el uso de estándares comerciales, las «interfases» con otros sistemas, las fuentes de datos, el impacto en las infraestructuras y la conveniencia de uso de personal interno o *outsourcing.* También se centrará en la asignación de prioridades, nombramiento de responsables, estudio de la oportunidad y rentabilidad, etc.

Diseño y desarrollo de sistemas

Es en esta fase en la que el Sistema de Información debe convertirse en un Sistema Informático. En el apartado primero de este trabajo hemos visto los errores que se han cometido en la conversión de dichas funciones.

(6) ALEXANDRE, K.: «La Integración de aplicaciones con el módelo publicación/suscripción». Revista *Datamation,* p. 36. Noviembre, 1999.

Un elemento fundamental del desarrollo de los sistemas es que debe estar tan cercano a los usuarios finales del sistema como sea posible, porque esta fase esta orientada a establecer como será el funcionamiento del sistema desde el punto vista del usuario, mientras la fase anterior tiene un punto de vista organizativo. Aquí el enfoque es particular mientras en la fase anterior se ha dado un enfoque general.

Se debe inicialmente esbozar lo que será la solución informática a un problema de información, la infraestructura necesaria, existente o de nueva creación, necesidades concretas de usuario, adaptación de los análisis de cada uno de los organismos implicados, ajuste de las configuraciones, etc.

Los centros de desarrollo de sistemas en nuestra organización nunca han tenido relaciones de ningún tipo entre ellos, existiendo uno en el órgano central y otro por cada uno de los Ejércitos; es evidente que se van poder ver ahora las diferentes soluciones informáticas a idénticos problemas de Gestión de Información.

Un área importante de trabajo va a ser homogeneizar y estandarizar las metodologías de trabajo de todos los centros. Es difícil saber cual es la situación actual de cada centro de desarrollo, pero lo que es evidente es que se dispone del suficiente potencial de conocimientos y recursos humanos, aunque la atomización en varios centros de desarrollo provoca que se pierdan las sinergias necesarias. Dicha atomización también ha provocado un déficit de personal en cada uno de los centros, por lo que se ha recurrido de manera continuada a la contratación externa. Ahora se va pasar por una fase de integración de aplicaciones existentes, lo que va incidir negativamente en el desarrollo de nuevos sistemas.

Explotación de sistemas

La función de explotación de sistemas, junto con el desarrollo, ha sido la esencia de las responsabilidades que tradicionalmente ha detentado los departamentos de informática y normalmente los Centros de Proceso de Datos han tenido en esas dos funciones su razón de ser. Tienen una diferencia fundamental, ya que los desarrollos de sistemas se realizan *ad hoc* para funciones de negocio, mientras los centros de proceso de datos tienen que estar configurados para soportar los diferentes sistemas desarrollados.

La situación actual es que tenemos varios centros de explotación, creados y mantenidos con inversiones millonarias, sin ninguna capacidad de balanceo entre sus cargas de trabajo, con soporte de unas comunicaciones deficitarias pero duplicadas en muchos casos y de nuevo, como en el caso de los Centros de Desarrollo, con el personal duplicado en sus funciones esenciales.

En los centros de explotación tiene una especial incidencia la velocidad de evolución de las Tecnologías de la Información. Lo que en su momento pudo ser razonable, debido al estado de las tecnologías, puede convertirse, debido a su evolución, en algo obsoleto. Lo que es evidente es que organizaciones con volúmenes de información y usuarios mucho menores que nosotros, tratan toda ella en un número de centros de explotación mucho menores que los que actualmente se tienen en servicio en el ámbito de la defensa.

Equipos e infraestructura

La gestión de la infraestructura es una función esencial. Solamente haciendo un somero análisis económico de los gastos derivados de la adquisición y mantenimiento de las infraestructuras y equipos, podríamos convenir en la necesidad de una gestión centralizada. Si a ello se le añade la importancia vital que tiene para dotar a los sistemas de interoperabilidad, también se puede convenir en la necesidad del diseño centralizado. Especial mención merece la infraestructura de comunicaciones, ya que en el estado actual de los Sistemas de Información las capacidades de intercomunicación son pieza clave.

En el modelo tradicional se asociaba elementos de la infraestructura a Sistemas de Información. Con el nuevo concepto la infraestructura forma parte como un activo más de la organización, y los sistemas hacen uso de ella, sin existir ese concepto de asociación biunívoca.

Mantenimiento de sistemas

El desarrollo de sistemas normalmente no pone el énfasis necesario en el concepto de mantenibilidad. Normalmente el mantenimiento de Sistema de Información tiene un altos costes asociados, en la mayoría de los casos superiores a los propios del desarrollo de los sistemas. El problema se agudiza por la dispersión de los sistemas y por el hecho de estar repetidos a lo largo de toda la organización. Una política que centralice la gestión de datos y recursos de información facilita a largo plazo el proceso de mantenimiento de sistemas, ya que el control sobre el sistema es único. Por otro lado, una política que asocie un función de negocio con un Sistema de Información, independientemente de la organiza, reduce el número de sistemas, lo cual a largo plazo también facilita el proceso de mantenimiento. En cualquier caso, las facilidades en el mantenimiento de sistemas es un consecuencia de dichas políticas, aunque también podrían articularse acciones que incidan de manera directa en el incremento de las facilidades de mantenimiento de sistemas.

El proceso del cambio

En todos los procesos de cambio se debe establecer la estructura organizativa asociada a una transformación, que puede ser sustancialmente diferente de la estructura que se establezca en la fase posterior de estabilización. Un componente esencial de este proceso de cambio debe ser la divulgación y concienciación de esta necesidad, ya cualquier proceso de cambio tiene un coste emocional para todos los implicados. Quizás la mayor dificultad esté en convencer de la ineludible necesidad de ceder parte de las atribuciones detentadas hasta la fecha por cada uno de los cuarteles generales, con el objetivo de obtener una eficacia general mayor. En los epígrafes siguientes se va a describir una propuesta de creación de ciertas figuras que deben gestionar el cambio.

La Dirección de Sistemas de Información

Su objetivo final es asegurar la correcta adaptación a nuestra organización de los Sistemas de Información. Su principal función es integrar en las diversas organizaciones los Sistemas de Información susceptibles de una gestión común. La concienciación de

la necesidad del cambio será su más importante labor. Su posición orgánica debe ser al más alto nivel dentro de la estructura organizativa de la defensa.

Su principal elemento de trabajo será el Comité de Sistemas en el que estarán representados todos los cuarteles generales y organismos afectados por la nueva política de gestión de Sistemas de Información. Debe asegurar que la velocidad de evolución de los Sistemas de Información asociados a la Defensa no supondrán un freno para la evolución de la organización. Es responsable de la selección estratégica de las tecnologías de Información asociadas a la defensa. Debe asegurar la correspondencia entre función de negocio y sistema o subsistema de información, con independencia de que dicha función se efectúe en diferentes organismos.

El Comité de Sistemas de Información

Se podría definir como el grupo de decisión que debe garantizar la oportunidad, rentabilidad y calidad de todas las actividades relativas al diseño, desarrollo e implantación de Sistemas de Información en el ámbito del Ministerio de Defensa. Su objetivo final es asegurar la implantación de Sistemas de Información con las suficientes garantías de interoperabilidad, atendiendo a las funciones de trabajo.

Deben estar representado en este comité, todos los cuarteles generales y organismos de defensa involucrados de alguna manera en la Gestión de Información. Recibirá de los Grupos de Sistemas de Información y Comunicación (CIS) las necesidades de información y tratará de llevar a cabo una política coordinadora entre todos los organismos representados, basándola fundamentalmente en la integración de funciones comunes. Asimismo será responsable de la definición de una arquitectura común de datos para todas las organizaciones. Realizará las propuestas de realización de sistemas al director de Sistemas de Información y de éste recibirá las políticas de sistemas, de datos, de recursos y de seguridad.

Grupos CIS

Se denominan genéricamente como Grupos o Divisiones CIS por analogía a los centros de trabajo OTAN, y cada cuartel general tendrá el suyo, así como el EMAD y el propio Ministerio de Defensa.

Son los responsables de definir las necesidades de información y comunicación dentro de su organización. Estas necesidades de información deben ser tratadas a nivel del Comité de Sistemas de Información, principalmente para analizar la viabilidad de implantar esa misma solución en el resto de organismos. Deben definir las prioridades en Gestión de Información y determinar los usuarios clave en el proceso de construcción de sistemas. Debe apoyar al Comité de Sistemas de Información en el proceso de adaptación de dicha necesidad por imperativos tecnológicos o de interoperabilidad con otros sistemas.

Centros de Desarrollo y Explotación

Es el elemento técnico necesario para convertir los Sistemas de Información en Sistemas Informáticos. Las funciones principales serán las correspondientes a diseño técnico,

desarrollo de sistemas, explotación, soporte a usuarios y mantenimiento de sistemas. Estos Centros son de servicios. Seguirán dependiendo de las Direcciones de Servicios Técnicos, que también deben ser las que controlen todo lo relacionado con las telecomunicaciones.

Flujos de trabajo entre organismos

Los cuatro organismos propuestos anteriormente deben tener una necesaria relación entre ellos, y tan importante como las funciones que realice cada una de ellos están los flujos de información de deben generarse para poder implementar una correcta estrategia de gestión de la información, figura 1.

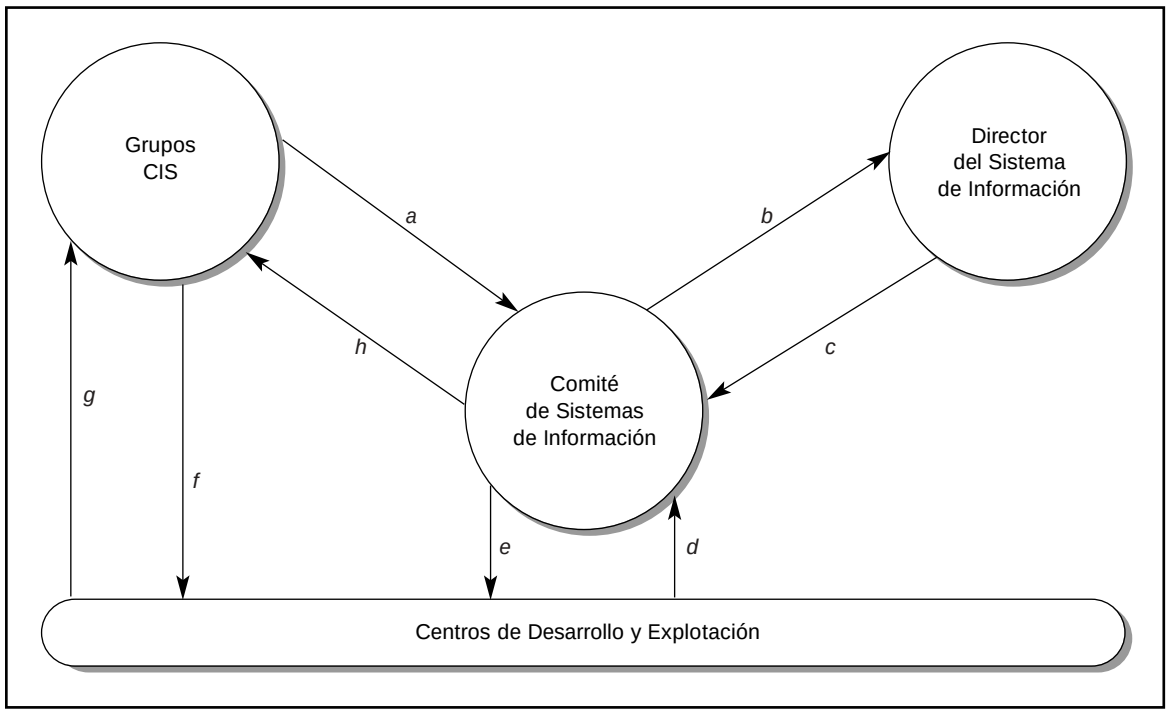


Figura 1. *Estrategia de Gestión de la Información.*

Flujo A

ENTRE LOS GRUPOS CIS Y EL COMITÉ DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Fundamentalmente se transmite las necesidades en materia de Gestión de Información. Hasta la fecha, cada uno de los cuarteles generales paneaba, diseñaba y desarrollaba sus Sistemas de Información sin contar con las necesidades de los demás. Lo que se puede obtener al plantear la necesidad a un comité interejércitos es que dicha necesidad sea compartida con los demás.

Hay muchos ejemplos de sistemas duplicados por no haber llegado a una solución de este tipo. Un ejemplo de ello podría ser el sistema OTAN de catalogación de material, el

cual podría haber sido único para los tres cuarteles generales, con una misma arquitectura de datos y funciones, aunque cada cuartel general fuese responsable sólo de aquellos datos que le afecten.

También se podría dar el caso de que un necesidad de Gestión de Información existiese en otro organismo y pudiesen compartir el sistema que se genere.

Flujo B

ENTRE EL COMITÉ DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y LA DIRECCIÓN
DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Se transmiten las propuestas de planificación en la realización de sistemas. Se corresponde con el resultado de la función descrita en el epígrafe «Planificación de actuaciones» p. 115. El Comité de Sistemas de Información debe estudiar las propuestas de cada uno de los Ejércitos y, a través de los principios de gestión de sistemas, que le debe marcar la Dirección de Sistemas de Información, intentar agrupar las funciones clave.

El comité debe estudiar, por un lado, las propuestas que se realicen, y por otro intentar compaginarlos con dichos principios. También el Comité puede proponer los sistemas integrados a nivel de Ministerio de Defensa que considere oportunos (por ejemplo, un Sistema de Mando y Control para Fuerzas Conjuntas, un sistemas de Adquisiciones con las funcionalidades necesarias para cualquier organismo de ámbito de Defensa, etc.).

Flujo C

ENTRE LA DIRECCIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN
Y EL COMITÉ DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La Dirección de Sistemas de Información tiene como principal misión arbitrar las normas necesarias, para que la construcción de nuevos sistemas, o la integración de los existentes, no creen innecesarias tensiones entre los distintos cuarteles generales y el órgano central. Esta Dirección tiene el máximo nivel directivo en la Gestión de Sistemas de Información. La Dirección debe trasladar al Comité las políticas de datos, de recursos técnicos, de diseño de sistemas, de seguridad. El Comité será responsable de su cumplimiento.

Asimismo, la Dirección es responsable de asegurar el respaldo económico a todos los proyectos que se realicen de manera integrada. Respecto a la política de recursos técnicos debe consolidar e integrar los diferentes recursos, tanto *hardware, software,* recursos de comunicaciones, y el de personal técnico. De nuevo, el comité debe ser el órgano responsable de que dicha consolidación se efectúe.

Flujo D

ENTRE LOS CENTROS DE DESARROLLO Y EXPLOTACIÓN
Y EL COMITÉ DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Los Centros de Desarrollo y Explotación de Sistemas deben asegurar la calidad en el desarrollo de sistemas y el nivel de servicio en la explotación de los mismos. Deben repor-

tar al Comité sus necesidades de recursos para poder afrontar el desarrollo y la explotación. Los sistemas serán auditados por el Comité, con el objetivo de asegurar que cumplen las especificaciones funcionales aportadas por las organizaciones implicadas. El Comité debe asegurar y facilitar a la organización la implantación del nuevo sistema, cuyo componente técnico será responsabilidad de los Centros de Desarrollo y Explotación.

Flujo E

ENTRE EL COMITÉ DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y LOS CENTROS DE DESARROLLO Y EXPLOTACIÓN

La planificación anual, tanto en lo relativo a nuevos desarrollos como a implantación de los sistemas será trasladada desde el Comité a los Centros responsables. Mientras el Comité es responsable de asegurar la viabilidad organizativa de los nuevos sistemas, los Centros de Desarrollo y Explotación son responsables de asegurar la viabilidad técnica. La comunicación entre ambos organismos es fundamental para asegurar el desarrollo y la implantación del nuevo sistema.

Flujo F

ENTRE LOS GRUPOS CIS Y LOS CENTROS DE DESARROLLO Y EXPLOTACIÓN

Los Grupos CIS, que representan a los distintos cuarteles generales, son los responsables de transmitir a los Centros de Desarrollo y Explotación las necesidades de usuarios, una vez que el desarrollo del sistema ha sido aprobado por el Comité.

En la situación actual, las Direcciones de Servicios Técnicos de cada cuartel general tiene en su organización a los genéricamente denominados Centros de Proceso de Datos, lo cuales efectúan las labores de desarrollo y explotación. Los Grupos CIS, formalizados como divisiones de Estado Mayor serán grupos de asesoramiento, por lo que difícilmente pueden tener en su organigrama los Centros de Procesos de Datos. Así pues, las Direcciones de Servicios Técnicos deberán permanecer como órganos ejecutivos en materia de Sistemas de Información, mientras las Divisiones CIS son órganos asesores de la Dirección. Pero por otro lado, estas Direcciones de Servicios Técnicos deben estar coordinadas para que sus actuaciones adquieran cierta homogeneidad.

Por estos motivos, reciben normas de coordinación del director de Sistemas de Información, los sistemas de desarrollar y explotar desde el Comité y las características funcionales de los sistemas y los usuarios clave desde los Grupos CIS.

Flujo G

ENTRE LOS CENTROS DE DESARROLLO Y EXPLOTACIÓN Y LOS GRUPOS CIS

Todos los procesos de análisis funcional de sistemas deben ser coordinados entre los Centros de Desarrollo y los Grupos CIS. La construcción de un Sistema de Información se debe realizar lo más cercano a los usuarios que sea posible; ello implica que estos Centros deben tener una vía directa con los usuarios, para que el diseño, tanto técnico como funcional, se adapte lo más posible a las necesidades de estos usuarios.

En esa labor los Grupos CIS deben ser los elementos aglutinadores entre los aspectos técnicos, representados por los Centros de Desarrollo y Explotación, y los aspectos funcionales, representados por los usuarios.

Flujo H

ENTRE LOS COMITÉ DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y LOS GRUPOS CIS

Mientras el Comité de Sistemas de Información representa el organismo que debe planificar los sistemas, para conseguir incrementar la interoperabilidad en toda la organización de la Defensa, los Grupos CIS deben asegurar que dichos sistemas cumplen los requisitos específicos de su cuartel general.

En el Comité de Sistemas de Información estarán representados los cuarteles generales a través precisamente de los Grupos CIS. En el Comité se decidirá la estrategia en la planificación de los sistemas, lo cual ya debe contar con la aprobación de los propios cuarteles generales. En este sentido, el comité trasladará a los Grupos CIS la planificación ya consensuada.

Conclusiones

Hasta el momento hemos utilizado la información para organizarnos, ahora ha llegado el momento de organizar dicha información. Si consideramos que dicha información nos hace más eficaces, se puede convenir que, bien organizada y distribuida, puede doblar su contribución. La idea de complejidad y tecnicismo que rodeaba al procesamiento de datos, ha hecho que durante años se haya sufrido un desgobierno en un área tan sensible como son los Sistemas de Información, y se ha dejado su diseño y construcción en manos de personal informático, habiéndose delegado algo más que el propio desarrollo y explotación de los sistemas.

Han sido dos los objetivos de este trabajo:

— Descubrir la información como un recursos estratégico y la sinergia que se puede obtener al sincronizar su gestión con la organización del Ministerio de Defensa y con la Tecnologías de la Información.
— Buscar nuevas posibilidades de gestión integrada en el ámbito general del Ministerio de Defensa, desarrollando las funciones de una Dirección de Sistemas de Información y una guía de la estructura de relaciones de estas funciones durante el proceso de cambio.

La nueva estructura organizativa se debería basar en las siguientes premisas de trabajo:

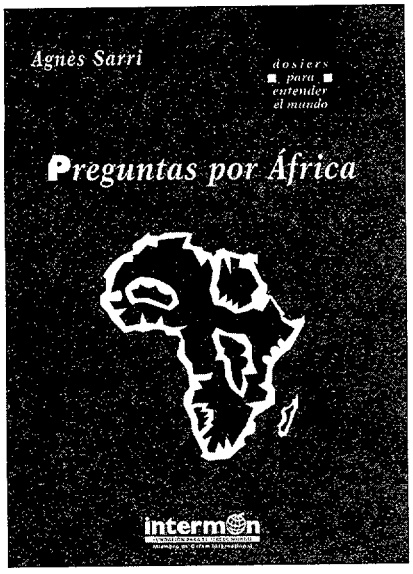
— Un Sistema de Información es distinto del Sistema Informático que lo soporta y distinto a su vez de la tecnología en que este basado.
— Los Sistemas de Información deben ser diseñados con independencia de la estructura organizativa. Los Sistemas de Información implementan la gestión de funciones que pueden ser usadas por cualquier unidad organizativa que lo demande.
— Los sistemas apoyan las funciones y el flujo de trabajo que generen, pero no deben apoyar unidades organizativas. Una misma función debe estar asociada a un solo Sistema de Información.

— Debe haber una definición común y consistente de los datos. La entrada de los datos debe realizarse una sola vez y directamente en la fuente.
— Se deben reducir al máximo las barreras internas y externas de la organización. Otros recursos como el personal, el económico, el material son compatibles con las barreras orgánicas, pero el recurso información es totalmente incompatible con dichas barreras
— El parque tecnológico debe ser homogéneo y homologable. La calidad de un Sistema de Información dependerá directamente de la capacidad de gestión de las funciones que tenga asignadas, más que de la calidad del Sistema Informático asociado.
— Los datos y los recursos apoyan a la totalidad de la organización; los procesos apoyan a los Sistemas de Información. Las unidades organizativas describen los procesos que deben realizar los sistemas, pero tanto datos como recursos son gestionados a nivel corporativo.
— La gestión de la información debe tener un control y dirección centralizada, y una ejecución descentralizada.

En el aspecto de organización y estructura de flujos de trabajo se deberían desarrollar las siguientes líneas de acción:

— Se debe crear una Dirección de Sistemas de Información a nivel ministerial, responsable fundamentalmente de la estrategia de información y recursos asociados.
— Se debe crear un Comité de Sistemas de Información en el que estén representados todos los cuarteles generales y los órganos centrales; su principal misión será la construcción de sistemas interoperables e independientes de la organización. Debe crear los mecanismos necesarios para que un sistema sea implantado en la unidad organizativa que realice una función asociada a ese sistema.
— Tanto los Centros de Explotación como los Centros de Desarrollo pertenecientes a la estructura del Ministerio deben tener un dirección común y unas metodologías de trabajo estandarizadas.

RESEÑA DE LIBROS Y REVISTAS



SARRI, AGNÈS
Diez preguntas por África
Intermón. Barcelona, 1999
Rústica. 94 páginas
Biblioteca CESEDEN número 12.106.

Por medio de diez preguntas AGNÈS SARRI pretende aproximar al lector a las cuestiones clave para comprender la realidad del continente africano, realidad marcada por la violencia que se vive en muchos países, por la falta de desarrollo industrial, la sequía de algunas zonas, la elevada tasa de crecimiento demográfico y la pobreza generalizada; pero donde también existe la riqueza cultural, solidaridad y cooperación. Pretende con ello contrarrestar la imagen que en los países desarrollados se ha tratado de dibujar desde los medios de comunicación, imagen repleta de tópicos y que oculta grandes realidades.

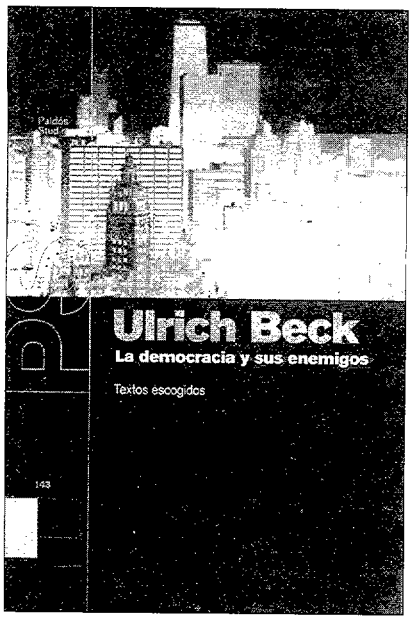
Para SARRI, el problema de la pobreza en África no radica en la falta de recursos, sino en la desigual distribución de la riqueza y del poder y en la escasez de elementos básicos como el agua, los alimentos o la sanidad.

Tampoco es ajena a la situación actual del continente la herencia de la colonización, que ha transformado muchos aspectos de la sociedad africana. La división territorial resultante de la colonización —que no tuvo en cuenta las sociedades que habitaban en la región sino puros aspectos comerciales— fue y continúa siendo para la autora fuente de conflictos. También el neocolonialismo sigue condicionando cualquier modelo propio de desarrollo.

AGNÈS SARRI explica además en este libro las dificultades para implantar la democracia en los países africanos, los motivos de las permanentes tensiones y conflictos en el continente y las razones del subdesarrollo.

Finaliza su ensayo resaltando algunos aspectos en los que considera que el Tercer Mundo aventaja el desarrollado: los valores sociales e individuales tradicionales, perdidos desde hace tiempo en las sociedades desarrolladas del Norte.

B. V.



BECK, ULRICH
La democracia y sus enemigos (textos escogidos)
Editorial Paidós Ibérica, S. A.
Rústica. 185 páginas. Castellano
Biblioteca CESEDEN número 12.268.

En los nueve ensayos que componen esta obra, ULRICH BECK, partiendo de los datos de su Alemania natal y polarizándolos a Europa, desmenuza la compleja crisis que atraviesa el hombre occidental, la sociedad desarrollada y sus naciones, la política y su razón de ser. Crítico, tremendamente irónico y con la lucidez del estudioso, va desgranando en sus ensayos, ideas, conceptos, paradojas, contradicciones y fenómenos que actualmente suceden en nuestra sociedad, apuntando lo que podría devenir en el futuro, y aportando como solución un radical cambio en la forma de hacer política. Considera como punto de inflexión la caída del «telón de acero», a partir de la cual:

> «La antigua oposición Este-Oeste ha sido sustituida por un gran Occidente (...) un Occidente sin Este ya no es Occidente (...) Europa ya no es una posibilidad, sino una incógnita...»

Ante la destradicionalización, el individuo ha de construir su propia identidad en un proceso de valoración personal, por lo que la relación instituciones-individuo quedan rotas, lo que supone la ausencia de identidad social. Este proceso —a su entender— no está forzado desde arriba ni desde fuera, sino que se produce desde los más íntimo de sus convicciones. Es lo que Alan Touraine, sociólogo francés, recalifica de *anomía*:

> «Una descomposición de los sistemas normativos y un sentimiento de pérdida de raíces de los individuos que ya no se someten internamente a esas normas.»

Esta lucha por una identidad propia —manifiesta— se ha convertido en global, es lo que distingue de verdad la vía europea de las de otras culturas.

Distingue BECK entre «modernidad simple» y «modernidad reflexiva», puesto que ha surgido un conflicto a partir de la rotura del consenso en torno al progreso como constante cultural de fondo. Este sistema de valores, que reunían pasado, presente y futuro, así como las aspiraciones individuales, sociales y económicas, se está desmoronando.

El modelo de modernidad simple, según BECK, supone el consentimiento generalizado de una forma natural de vivir el progreso, «híbrido de sociedad estamental y sociedad industrial». La modernización reflexiva deja sin base todo este consentimiento generalizado que conlleva el no darse por enterado y actuar como si nada estuviera cambiando. Textualmente:

> «Si se descartara la modernización como «ley natural» de la evolución de la civilización y se la convirtiera en objeto de procesos de modernización obligados a defi-

nir, configurar y cambiar las cosas (...) cabría pensar que se adoptarían formas totalmente nuevas....»

Asimismo mientras que en la modernidad simple de la sociedad industrial, los riesgos eran, conocidos, controlados y asumibles, la modernidad reflexiva plantea estos riesgos desde una perspectiva ecológica y global, que afecta a todo el planeta y que es imprevisible.

Otro factor ampliamente tratado en la obra es el problema del medio ambiente, el autor considera una importante fuente de conflictos sociales, que ataca las bases de las instituciones, elimina la expansión industrial y hace necesaria una nueva forma de hacer política.

En el estudio que elabora sobre la familia, reclama de la sociología considerar los cambios vitales reales de la familia, cambio en su tipología puesto que hay nuevas familias, (superficialmente nucleares, monoparentales, esporádicas,...) en sus relaciones (equívocas cambiantes...). Manifiesta BECK la sospecha de que el mantenimiento de la continuidad de la familia nuclear tiene su razón de ser en la sociedad de las secuelas de la industria, de la modernidad simple y sus parámetros institucionales. Destaca asimismo el paradójico hecho de la crisis de la familia tradicional y a la vez la idolatría y pasión que sobre ella se muestra.

En su análisis, también cuestiona la legitimidad de los Estados que han perdido su soberanía por su sometimiento al mundo empresarial, lo que pone de manifiesto que la democracia no es ya representativa de los individuos, sino de los Estados. Plantea la necesidad de una nueva «política reflexiva» que tenga en cuenta la opinión pública y las explosivas consecuencias de la desobediencia civil y que, además, cree nuevos ámbitos de participación donde un ecologismo responsable y el compromiso de los ciudadanos, puedan potenciar una nueva forma de hacer política.

El autor concede, gran importancia al futuro que nos puede aportar el ecologismo, ironizando hasta el sarcasmo en apartados tales como conciencia ecológica estilo Cruz Roja o «La democratización de la basura», quizá considerando que con elementos diferentes, la sociedad encuentra siempre puntos de adhesión.

Apunta claramente la necesidad de un replanteamiento de los estudios sociológicos, pues a su juicio:

> «La persistencia de tipologías y esquemas teóricos, crea la ilusión de que persisten los datos, que permanecen las categorías... Si no abandonamos esta clase de sociología (...) seguiremos (...) en una sociedad de familia nuclear, de clases e industrial.»

Llaman la atención los ensayos: *La religión terrena del amor* y *El Estado sin enemigos*. En el primero realiza más un estudio multidisciplinar, es decir filosófico psicológico y sociológico, sobre una dimensión humana básica, como es la afectividad. Este ensayo sobre el amor, trata un tema siempre actual, donde los problemas afectivos frustran a los individuos de las sociedades sin trascendencia. Está íntimamente ligado al proceso de individuación, y manifiesta una de las grandes contradicciones de la sociedad desarrollada: búsqueda de la propia identidad y la necesidad del otro. En el segundo, desta-

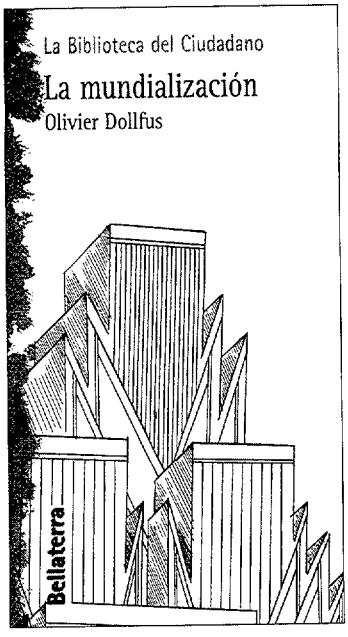
ca el despliegue de argumentos e ironía exacerbada y catártica, en la que manifiesta que quizá sea imposible mantener una sociedad estable sin la imagen o la realidad del «enemigo», concepto al que dedica un amplio espacio.

En el apartado «Sociología de la guerra fría», el autor enfatiza en cómo ciertos males favorecen la estabilidad y el desarrollo, y además, actúan como referentes de la sociedad para su propia seguridad. Frases como: «los misiles soviéticos crearon Occidente», encierran toda una gran verdad sobre las características de la sociedad occidental: sus partidos, su estructura social, el derecho, la actitud de los ciudadanos, la política interior y exterior.

Por último, considero que Javier Romero Álvarez, podía haber realizado un esfuerzo, en su trabajo de traducción que simplificara frases y expresiones, dada la densidad y complejidad de los conceptos, lo que aligeraría su lectura y comprensión, sin por ello menoscabar un ápice la obra.

ULRICH BECK es sociólogo, dirige el Instituto de Sociología de la Universidad de Munich y es catedrático de la London School of Economics. Otra obras del autor son: *¿Qué es la globalización?; El normal caos del amor; La sociedad del riesgo* (Biblioteca CESEDEN número 12.062) y *Un nuevo mundo feliz* (Biblioteca CESEDEN número 12.066)

T. C. B.



DOLLFUS, OLIVIER
La mundialización
Bellaterra. Barcelona, 1999
Rústica. 125 páginas
Biblioteca CESEDEN número 11.352.

Si hay algún tema sobre el que se están publicando centenares de ensayos en los últimos años es el de la globalización. Para algunos, este fenómeno de nuestros días significa vivir en una «aldea global» en donde no hay distancias y en la que la información circula de forma rápida y fluida. Para otros, es la responsable de una uniformidad que alguien trata de imponer con oscuros intereses y se la responsabiliza de los grandes males de la sociedad. Todas las opiniones tienen su fundamento, pero lo único cierto relativo a la globalización es que constituye un proceso al que nadie escapa, donde quiera que se encuentre.

OLIVER DOLLFUS, profesor de Geografía en la Universidad de París, trata en este libro de desmitificar el término, mediante un análisis objetivo de las ventajas e inconvenientes que tiene este:

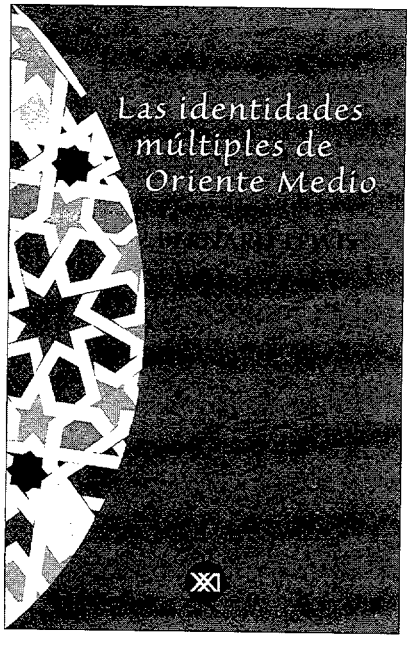
«Intercambio generalizado entre las diferentes regiones del planeta.»

Afirmando —eso sí— que el fenómeno de mundialización que se está produciendo a caballo de los siglos XX y XXI marca el paso del neoliberalismo a un nuevo sistema mundial.

En su análisis, utiliza la Geografía —materia en la que es experto— para deducir las consecuencias que tienen las distancias, los lugares simbólicos, la población, los límites y otros factores, en este fenómeno planetario. Ello le permite aconsejar el estudio de la forma en la que la mundialización se manifiesta en las realidades locales, como receta para comprenderla en su justo término.

DOLLFUS recomienda a las generaciones venideras la construcción de un nuevo sistema mundial que reemplace al neoliberalismo, para evitar el «estallido» de éste a causa de la globalización.

B. V.



LEWIS, BERNARD
Las identidades múltiples de Oriente Medio
Siglo XXI de España Editores. Madrid, 2000
Rústica. 161 páginas
Biblioteca CESEDEN número 12.063.

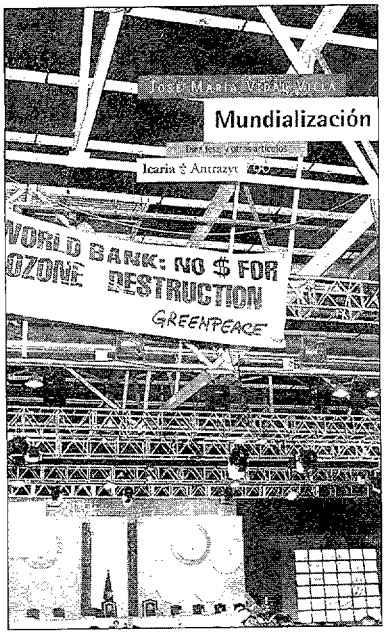
La primera cuestión a resolver al decidir la lectura de este libro es la de aproximarse al significado del término «identidades» y la de delimitar el ámbito geográfico de este estudio. Respecto a lo primero, el autor considera que la identidad es lo que nos diferencia a unos de otros, de ahí que al emplear el término en plural quiera indicar que no existe un perfil único que caracterice a todos los habitantes de la zona. Respecto al segundo, en lo que denomina «Oriente Medio» incluye prácticamente a todos los países islámicos.

Tras analizar la cuestión desde el punto de vista de los que considera factores determinantes de la identidad (religión, cultura, raza, lengua, país, nación y símbolos) LEWIS concluye que en Oriente Medio no existe una identidad colectiva sino que ha predominado tradicionalmente un patrón de diversidad, sobre todo en la percepción que la región ha tenido de sí misma. Esto la diferencia de otros conjuntos geográficos como la India, Europa o China.

Para el autor, los Estados de la región, antes unidos en el Imperio otomano, progresaron desde su derrumbe a diferentes velocidades y de diferentes formas. Todo ello afecta en gran medida al modo en que los habitantes se ven a sí mismos y a los demás y a las relaciones entre unos y otros, que a su vez se ven dificultadas por la interacción de las múltiples identidades existentes, frecuentemente enfrentadas.

BERNARD LEWIS es especialista en historia del islam y de Oriente Próximo. Imparte clases en la Universidad de Princeton. Ha publicado numerosos trabajos relativos al islam y al Oriente Próximo, entre los más recientes podemos citar: *Islam and History*; *The muslim discovery of Europe*; *A Middle East mosaic: a brief history of the last 2.000 years*; *Islam and the West* y *The jews of Islam*.

B. V.



VIDAL VILLA, JOSÉ MARÍA
Mundialización (diez tesis y otros artículos)
Rústica. 128 páginas. Segunda edición. Castellano
Biblioteca del CESEDEN número 12.262.

JOSÉ MARÍA VIDAL VILLA es catedrático de Estructura Económica Mundial de la Universidad de Barcelona y presidente de honor de la Organización No Gubernamental MON-3. Autor y coautor de numerosas publicaciones, entre otras *Cap a una economía mundial; Estructura económica del sistema capitalista mundial y El Manual de Economía Mundial.*

De unos años a esta parte, leemos y escuchamos frecuentemente el término «globalización», esta palabra no se encuentra en el *Diccionario de la Real Academia Española,* como tampoco encontramos «mundialización». La primera es evidente que procede de globo, del latín *globus*: esfera, canica, bola, y fue utilizada por los científicos para construir conceptos tales como «globo terráqueo». La palabra «mundo» proviene del latín *mundus* y se refiere al lugar habitado por los seres humanos. De ella provienen expresiones tales como «Nuevo Mundo» y «Tercer Mundo». Globo representa lo físico, lo científico. Mundo lo humano, las culturas, lo nuevo. Algunos analistas diferencian ambos conceptos al analizar el proceso.

La recopilación de artículos sobre el tema del que trata este interesante libro, presenta lógicas reiteraciones de conceptos e ideas, sin embargo, ello contribuye a dejar claros aquellos que el autor considera más importantes sobre el proceso de mundialización, al cual define como «la transición entre el comercio internacional tradicional y el comercio interempresarial e intraempresarial que constituirá el futuro mercado mundial».

A través del análisis histórico y de la situación actual, VIDAL nos expone, desde un punto de vista fundamentalmente económico, los avances, obstáculos, contradicciones, elementos e interrogantes de lo que él denomina mundialización. Después de la Segunda Guerra Mundial, se suceden una serie de hitos históricos secuenciales como la guerra fría, el Plan Marshall, la descolonización y el neoimperialismo, la creación del Mercado Común Europeo, la tripolaridad económica «Estados Unidos-Japón-Europa», y el fin del bloque socialista. Siguiendo al autor, la «globalización económica», es la expresión de un fenómeno de mayor alcance que la simple interconexión entre Estados. Representa la culminación a escala planetaria, del proceso de expansión capitalista, constituyéndose en dicho proceso dos nuevos bloques económicos: el centro (países ricos y desarrollados) y la periferia (países dependientes de éstos y con escasa posibilidad de desarrollo).

Concluye que la gran contradicción y el mayor obstáculo a superar, sería la confusa confrontación entre la necesaria expansión del capital y la soberanía de los Estados centrales. Frente al enorme peso de las empresas multinacionales en la actividad económica, surge el papel subordinado y frágil del Estado ante las decisiones que éstas legítima-

mente adoptan y de las que depende la situación económica y la evolución futura de las economías nacionales. Las empresas son, en definitiva, los agentes activos de la mundialización económica.

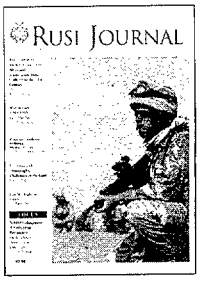
Ello plantea un interrogante de futuro: ¿será posible o caminaremos hacia la aparición de un Estado supranacional, incluso de un Estado mundial? Éste es un tema crucial que el autor considera no está siendo debidamente observado ni estudiado, y que a él se le presenta como el verdadero quid de la situación actual.

Deducimos de lo expuesto en los diferentes artículos del libro, que la mundialización presenta efectos negativos de enorme importancia y repercusión: La destrucción del medio ambiente, que daña el equilibrio ecológico del conjunto del planeta, lo que atañe a todos los países, tanto del centro como de la periferia; la contradicción entre el incremento de productividad, la disminución del empleo y el consumo de masas, que conforma un trío inestable que condena a los países de la periferia del sistema a no entrar en el concierto de las naciones industrializadas; y el freno a la inmigración mediante restricciones legales, induciendo a la xenofobia y el racismo.

Exponiendo la necesidad de revisión de los planteamientos socialistas, el autor augura, según la situación actual y las tendencias observadas, la instauración irreversible del capitalismo en todos los países, unos situados en el centro del sistema y otros en su periferia, lo que desembocaría en una situación económica desigual, es decir, la radical bipolarización de la economía, donde el enorme abismo entre ricos y pobres, fomentará un desarrollo desequilibrado, y consecuentemente propicia la aparición de un potente caldo de cultivo de revoluciones sociales y en todo el mundo.

T. C.

HEMOS LEÍDO



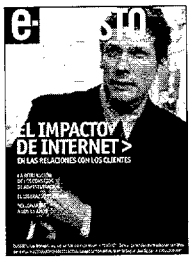
«ALLIANCES AND INTERVENTION: FROM GALLÍPOLI TO THE 21ST CENTURY»

Autor: ROBERT O'NEILL, revista: *Rusi Journal,* octubre, 2001.

Algunas consideraciones relativas a la guerra —especialmente aquellas ligadas al factor humano— permanecen inalterables a lo largo del tiempo. Sin embargo, otras han evolucionado considerablemente con el paso de los años. Estas últimas son las que ha escogido en este ensayo el doctor ROBERT O'NEILL, profesor de Historia de la Guerra en la Universidad de Oxford, relativas a la campaña de Gallípoli, para comparar los puntos de referencia que en ella marcaron los éxitos y los fracasos, con los mismos puntos de referencia en las actuales operaciones de intervención. Las razones de la elección de esta campaña las expone el propio autor: una operación fracasada, repleta de enseñanzas, la mayoría de ellas aplicables al tipo de operaciones que se realizan actualmente.

El autor analiza el objetivo estratégico, la inteligencia, las relaciones con los aliados, el mando y control, la flexibilidad estratégica y los aspectos relacionados con los medios de comunicación y la opinión pública, que considera son los que han cambiado de forma más acusada desde el año 1915. Concluye afirmando que las razones del fracaso en Gallípoli pueden repetirse en las campañas del siglo XXI.

B. V.



«LIDERAZGO PERSONAL»

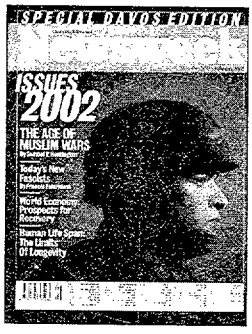
Revista: *e-Deusto* número 16, octubre-noviembre, 2001.

La revista de temas empresariales *e-Deusto*, que hasta hace poco aparecía en público como *Deusto en Directo*, publica en este número la primera entrega de un dossier sobre liderazgo que promete ser de interés.

Esta primera parte comienza con la determinación de los elementos constitutivos del éxito y la importancia de la autoestima. Más adelante, los autores definen lo que entienden por liderazgo —«capacidad de influir en las personas y en los acontecimientos»— y enumeran las cualidades del líder. Para ellos, el líder ha de tener iniciativa, ser capaz de establecer objetivos y abordar su consecución de forma reflexiva, tener visión de conjunto, conocer sus puntos fuertes, ser capaz de asumir los cambios, saber superar sus miedos, ser realistas y honrados y saber asumir las responsabilidades. Finaliza el artículo con una serie de recomendaciones para obtener un máximo rendimiento personal.

El texto navega entre el liderazgo y la «autoayuda» y aporta una lista más de las cualidades que debe reunir el líder a las muchas ya existentes. En cualquier caso, consideramos interesante la lectura de este trabajo, por cuanto tiene de aportación a un tema sobre el que no está todo dicho y que guarda una estrecha relación con nuestra profesión.

B. V.



«THE AGE IF MUSLIM WARS»

Autor: SAMUEL P. HUNTINGTON, revista: *Newsweek.* Special Edition Diciembre 2001 y febrero 2002.

La prestigiosa revista *Newsweek* ha publicado un número especial dedicado al terrorismo internacional. En él han participado firmas de renombre como SAMUEL P. HUNTINGTON o FRANCIS FUKUYAMA y columnistas habituales del semanario como FAREED ZAKARIA y MICHAEL HIRSH.

Nos hemos detenido en el artículo del profesor HUNTINGTON, en el que el autor hace unas reflexiones con las que trata de actualizar su tesis del «choque de civilizaciones» tras los acontecimientos del pasado septiembre. De acuerdo con su nuevo planteamiento, nos encontramos en lo que denomina «la era de las guerras islámicas», que según él comenzó con la guerra Irán-Irak del año 1980 y que ha reemplazado a la guerra fría como forma de confrontación internacional. En estas «guerras islámicas» engloba los conflictos de todo tipo que se producen entre musulmanes y entre estos y no-musulmanes. Trata de hacer ver al lector que estas guerras pueden llevar al choque de civilizaciones, pero esto se puede evitar si se consigue que desaparezca la hostilidad del mundo islámico hacia Occidente. Para ello, según HUNTINGTON, debe producirse un cambio en la política de Estados Unidos hacia Israel y —a más largo plazo— una mejora en el orden social, económico y político de los países islámicos.

Para llegar a esta conclusión —bastante crítica con su propio país— analiza entre otros factores las causas de estas «guerras islámicas», y cita entre ellas la política de Occidente hacia los países islámicos, el fanatismo religioso, las prolongadas sanciones norteamericanas a Irak, la división dentro del mundo musulmán y las relaciones de Estados Unidos con Israel.

B. V.

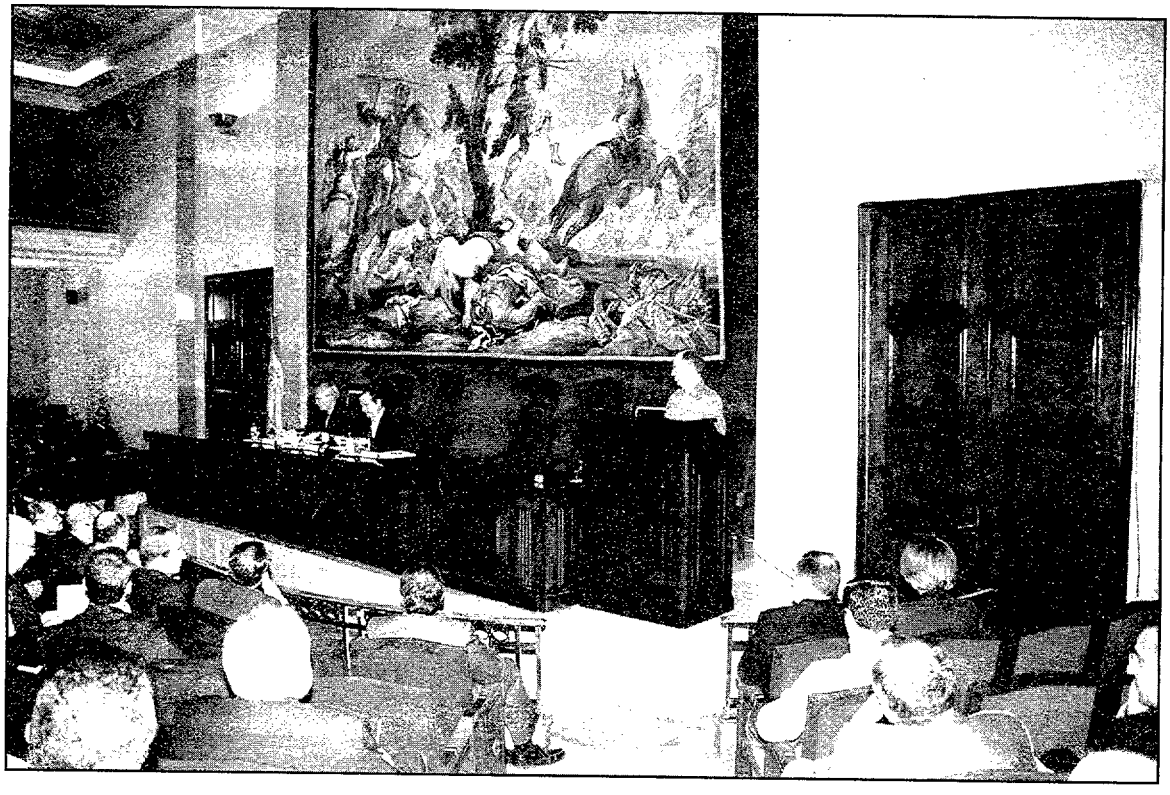
ACTIVIDADES DEL CENTRO

XI

INAUGURACIÓN DEL I CURSO DE ALTOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA OFICIALES SUPERIORES IBEROAMERICANOS

El día 14 del pasado mes de enero, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la inauguración del I Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, el acto fue presidido por el ministro de Defensa quien efectuó la inauguración oficial del citado Curso.

II SEMINARIO NACIONAL SOBRE LA REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA



El día 17 del pasado mes de enero, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, el desarrollo del II Seminario Nacional sobre: *La revisión estratégica de la defensa.*

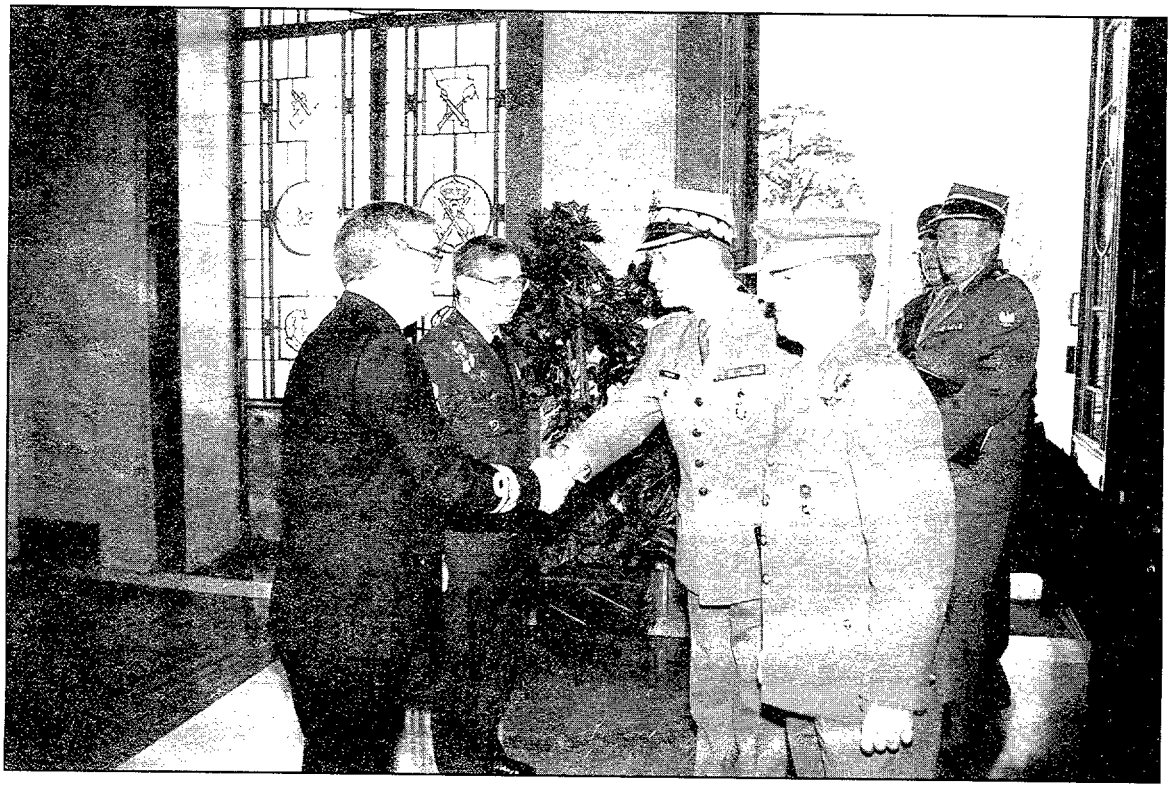
Dicho Seminario fue organizado por la Secreataría General de Política de Defensa y durante el mismo se trataron temas como «El proceso de modernización de las Fuerzas Armadas españolas»; «El futuro de la acción conjunta en las Fuerzas Armadas» y «La Revisión Estratégica de la Defensa y la búsqueda del consenso institucional».

CONFERENCIA PRONUNCIADA POR EL EXCELENTÍSIMO SEÑOR TG, DON LUIS ALEJANDRE SINTÉS

El día 19 del pasado mes de febrero, el excelentísimo señor TG, don Luis Alejandre Sintés, impartió una conferencia bajo el título: *La seguridad en el Mediterráneo*, incluida en el ciclo de conferencias generales de este Centro: el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.

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

VISITA A ESPAÑA DEL JEFE DEL ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA DE POLONIA

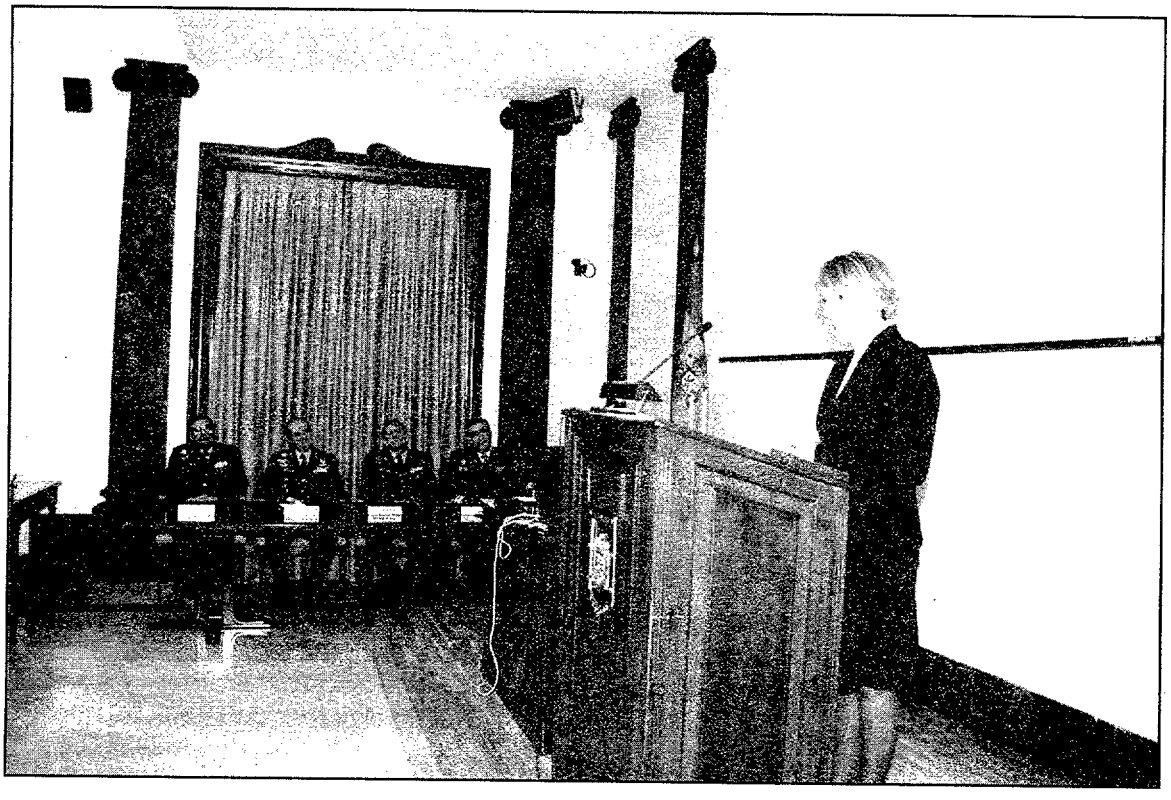


El día 19 del pasado mes de febrero, visitó este Centro el excelentísimo señor TG, Piatas, jefe del Estado Mayor de la Defensa de Polonia, quien una vez recibido por el excelentísimo señor TG DICESEDEN, don Domingo Marcos Miralles, asistió a conferencias y coloquio sobre: *La enseñanza en las Fuerzas Armadas españolas* y *Presentación del CESEDEN,* una vez finalizadas las mismas efectuó un recorrido por las instalaciones del mismo.

CLAUSURA DEL I CURSO DE ALTOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA OFICIALES SUPERIORES IBEROAMERICANOS

El pasado día 28 de febrero, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura del I Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, dicho acto fue presidido por el secretario general de Política de Defensa y al mismo asistieron numerosas autoridades tanto civiles como militares.

ACTO ACADÉMICO HOMENAJE A DON ADOLFO URIBE ZABALO



El pasado día 28 de febrero, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, un acto académico homenaje a don Adolfo Uribe Zabalo, fallecido durante la celebración del XL Curso Monográfico al que asistía como colaborador-concurrente.

El acto fue presidido por el excelentísimo señor TG DICESEDEN, don Domingo Marcos Miralles, quien durante el transcurso del mismo, impuso a un familiar del señor Uribe, la Cruz del Mérito Militar con distintivo blanco concedida a don Adolfo Uribe a título póstumo.

ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (EALEDE)

Actividades realizadas durante los meses de enero y febrero

XXII Curso de Defensa Nacional

El día 21 de enero, tal y como estaba programado dio comienzo el citado Curso, con la participación de colaboradores-concurrentes civiles y militares.

Presidió la inauguración oficial el excelentísimo señor GB, jefe de la EALEDE, don Edilberto Calabria del Mazo, quien pronunció unas palabras de salutación y bienvenida.

Dentro de las actividades previstas, durante los días 4 al 8 de febrero se realizó el viaje de información y convivencia a Zaragoza y Barcelona, donde visitaron las unidades del Ala 15 y la Brigada de Caballería *Castillejos II*.

X Curso de Alta Gestión Logística

El día 25 de febrero, tal y como estaba programado dio comienzo el citado Curso, con la participación de 21 colaboradores-concurrentes. Presidió la inauguración oficial el excelentísimo señor GB, jefe de la EALEDE, don Edilberto Calabria del Mazo, quien pronunció unas palabras de salutación y bienvenida.

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

MINISTERIO
DE DEFENSA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES