



Análisis 4 / 2019

Misiones internacionales de las Fuerzas Armadas ¿Mantenimiento o imposición de la Paz?

Gabriel Cortina

Introducción

A la hora de valorar las misiones orientadas a la resolución de conflictos en las que participan las Fuerzas Armadas surge la pregunta de si la paz se *impone* o se *mantiene*, y hasta qué punto la justificación para desplegar tropas en la escena internacional responde a dar relevancia a su acción social y humanitaria. Desde el punto de vista de la realidad política española -y por contagio también la europea-, una corriente excesivamente idealista, con el deseo de ofrecer una percepción favorable de lo militar, ha tenido tres consecuencias que son relevantes para las cuestiones estratégicas de seguridad: se ha generado una comprensión deficiente de la naturaleza de los conflictos y de los actores implicados, con la dialéctica de “imposición” vs “mantenimiento”; se ha ofrecido una visión distorsionada de lo que implica el compromiso en operaciones y la resolución de conflictos; y ha generado en la opinión pública un sentido difuminado de la razón de ser de la Defensa, en cuanto al uso de la fuerza.

En el caso de España, la misión de las Fuerzas Armadas es garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Así lo expresa el artículo 8.1 de nuestra Constitución. Desde esa perspectiva, y teniendo como criterio el uso de la fuerza en todas y cada una de sus dimensiones, la acción social y humanitaria de las unidades militares está subordinada a dicha finalidad, y se manifiesta, concretamente, en las misiones internacionales para la resolución de conflictos.

Denominadas como “Misiones en pro de la paz y seguridad internacionales”, estas operaciones han sido objeto de controversia, estudio y debate desde múltiples ámbitos. En lo concerniente al enfoque ideológico, se tiende a enfrentar dos perspectivas, que tienen que ver con la propia dinámica de la resolución de conflictos y el escenario posterior que se desea lograr, en función de la mayor o menor influencia a ejercer por parte de los actores involucrados. La dialéctica entre operaciones de mantenimiento o de imposición de la paz está presente en los debates. La narrativa de fondo es mostrar que dichas intervenciones militares son, en definitiva, un medio de lograr influencia en términos geopolíticos, y que las organizaciones internacionales que las patrocinan son parte de ese tablero de juego regional en manos de naciones poderosas.

Este análisis pretende poner sobre la mesa la realidad de la resolución de conflictos y la influencia de lo político. Para ello, se propone seguir el manual de referencia utilizado por el Ejército de Tierra¹, en lo referente a las operaciones internacionales, como eje que ayude a mencionar los aspectos más relevantes de los conflictos, para comprender su complejidad, el rol de los diferentes actores y el papel que desempeñan las Fuerzas Armadas. Al ser la doctrina de referencia, poco se puede aportar. La intención es ayudar a comprender mejor su impacto y alcance para poder, precisamente, valorar lo que se hace - o se deja de hacer- desde los máximos responsables que están al frente de nuestra Defensa y la política exterior.

Los conflictos son siempre violentos

Como punto de partida, conviene tener en cuenta que es un error que lleva a importantes consecuencias estratégicas y operativas el abordar prioritariamente y en exceso la realidad de las Fuerzas Armadas desde una perspectiva de acción social y humanitaria, dejando de lado u omitiendo la parte que tiene que ver con su esencia más profunda, que es el enfrentarse a conflictos violentos, armados, crueles, y el uso de la fuerza. Las imágenes y

las consecuencias de estos escenarios son desagradables para la opinión pública y para nuestra forma de entender el mundo, pero son también realidades que hay al otro lado de nuestra frontera de las cuales no se puede estar al margen. Precisamente, uno de los objetivos militares puede ser dar cobertura a la iniciativa social y humanitaria, como ha ocurrido en tantos casos.

Al estar en un mundo globalizado, todo lo bueno y lo malo, como vínculos entrelazados, nos afecta. Y, especialmente, nos afecta lo que ocurre en nuestra frontera avanzada, que en el caso de España se llama la región del Sahel. La defensa y promoción de nuestros intereses debe formar parte de esa narrativa y no puede estar subordinada o eclipsada por los objetivos sociales y humanitarios, que son tan necesarios para apoyar la decisión política del despliegue de tropas, teniendo en cuenta los costes en términos de opinión pública y electorales. La buena noticia de esta globalización es que un conflicto a gran escala nos afecta negativamente a todos porque tendría inevitables consecuencias en las rutas comerciales, en el abastecimiento energético y de materias primas, y en los intereses de naciones aliadas o por aliar.

En el caso de la Acción Exterior, toda operación militar, para que sea legítima y pueda cumplir con los criterios de las organizaciones internacionales², contempla los aspectos sociales y humanitarios, que de hecho ya forman parte de la doctrina, y del planeamiento. Las Operaciones de Apoyo a la Paz (también denominadas *Peace Support Operations* o PSO, por sus siglas en inglés) son aquellas operaciones militares que, bajo los auspicios de la ONU o de otra organización internacional competente, tienen como finalidad apoyar e impulsar los esfuerzos diplomáticos y procesos políticos que se realicen con la finalidad de evitar, contener, moderar o resolver conflictos. La decisión de emplear fuerzas militares para apoyar en la instauración o el mantenimiento de la paz y la seguridad es parte de un esfuerzo más amplio de la comunidad internacional, en el que se suelen incluir organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales, de carácter nacional o internacional y, se desarrollan, normalmente, en un ambiente multinacional.

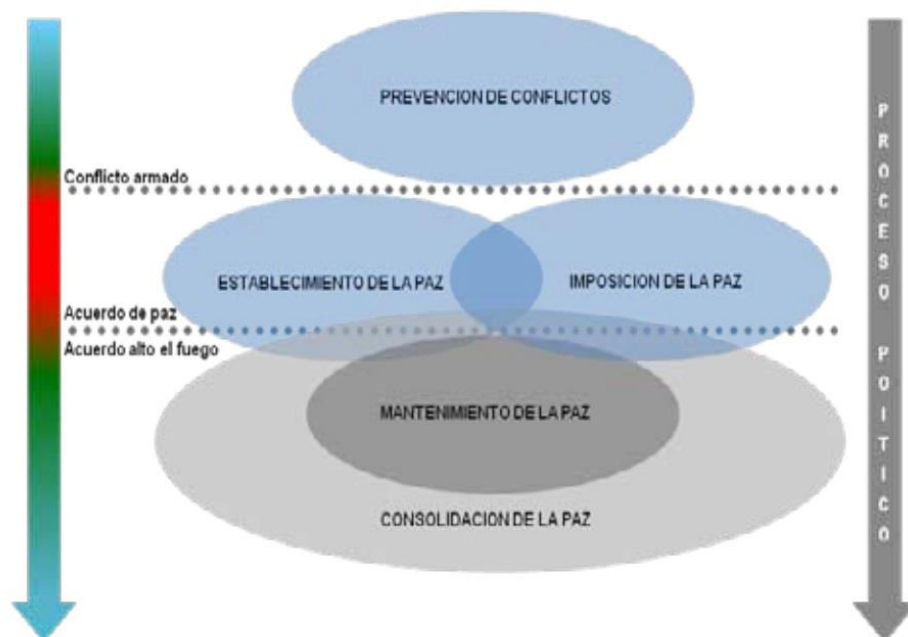
El criterio de las tres “D”

El término “operaciones” no debe entenderse únicamente como la secuencia de actividades puramente militares, coordinadas en tiempo y espacio, sino que deben incluir aquellas desarrolladas por los actores civiles. La experiencia ha demostrado que para una adecuada resolución de conflictos hacen falta las tres “D”, del inglés *defence, diplomacy, development*; es decir, la seguridad (disuasión y uso escalado de la fuerza), la cooperación

(desarrollo social, local) y diplomacia (la dimensión política con todos los actores involucrados). La actitud de las fuerzas militares puede variar, desde el apoyo activo a una de las partes en conflicto, hasta desplegar fuerzas que actúan con un marcado carácter imparcial, para reforzar o facilitar el proceso de paz. La parte diplomática es evidente, pues una operación puede tener lugar en el contexto de un conflicto intra o interestatal, siendo más común el primero de ellos, como ha sido el caso de Mali, Líbano, Irak o Kosovo. En cualquier caso, este tipo de operaciones, se caracterizan por no existir un oponente claro y definido.

Lo que es cierto es que estas operaciones implican responsabilidades especiales en la actuación de las fuerzas militares, ya que las actividades relativas a la seguridad están vinculadas al desarrollo político, social y económico. Por ello, todos los actores, presentes, militares y civiles deben actuar en estrecha coordinación, dirigiendo sus actividades a resolver las causas del conflicto, como único modo de establecer una paz posible y duradera.

El espectro del conflicto y el proceso político



Fuente: Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC)

¿Mantener o imponer la paz?

La dialéctica entre “Operaciones de Mantenimiento de la Paz” y “Operaciones de Imposición de la Paz” es falsa porque ambas forman parte de un proceso. A la hora de abordar una operación, desde el punto de vista estratégico, lo primero que se hace es tratar de encuadrarla en lo que se denomina Espectro del Conflicto. Esto permite establecer la dimensión operativa y táctica, y activar los diferentes actores y su grado de implicación o protagonismo, para que puedan actuar y cómo apoyarlos, teniendo como telón de fondo la realidad política.

Se llame “mantenimiento” o “imposición” la intención que buscan varía entre prevenir conflictos, restaurar el orden entre las partes, asegurar el cumplimiento de los acuerdos establecidos o el cese de hostilidades, mantener el orden mientras los acuerdos de paz o de cese de hostilidades se llevan a cabo, o apoyar la extensión de la autoridad del Estado. Según el espectro del conflicto, pueden enumerarse cinco tipos de operaciones, y su comprensión nos va a ayudar a ver más profundamente la complejidad de su resolución. Estos pueden ser: prevenir, establecer la paz, imponerla, mantenerla o consolidarla. Procedemos a explicarlas, siguiendo el texto de referencia:

- *Operaciones de prevención de conflictos*: son aquellas que emplean medios diplomáticos, civiles, y cuando sean necesarios, militares, para identificar y vigilar las causas de potenciales conflictos y tomar las medidas oportunas para prevenir la aparición, escalada o reaparición de conflictos. Se desarrollan en un entorno de inestabilidad o crisis previa, y requiere para su éxito la mayor anticipación e información (inteligencia) posible. Esto permite determinar, en tiempo oportuno y con precisión, los factores clave de la disputa y su evolución. Ejemplo son aquellas donde se envían sobre el terreno a expertos mediadores y observadores, y se establecen medidas de confianza entre las partes afectadas, siendo posible la necesidad de realizar un despliegue de fuerza preventivo. El objetivo es evitar la escalada de las disputas entre las partes hacia una violencia más intensa. Inicialmente estarán dirigidas a su prevención y posteriormente al establecimiento de instituciones legítimas, de forma que futuras controversias no degeneren en conflictos violentos y se puedan resolver por el diálogo. La clave es atender a las causas profundas, que pueden ser históricas, culturales, étnicas, económicas, políticas, etc. Una medida práctica que funciona es establecer sistemas de alerta temprana y de apoyo en el análisis de riesgos, con indicadores que puedan analizar y valorar su potencial. La proyección y despliegue de fuerzas militares suele ser la

última medida a adoptar, cuando las otras ya tomadas no han conseguido la disminución de la tensión. Esto permite una acción militar de vigilancia sobre el área de inestabilidad para proporcionar inteligencia, es decir, información puntual y precisa sobre la actividad de los diferentes actores y su evolución. El efecto disuasorio sobre las partes implicadas es otra de las intenciones. Sobrevolar el área con aviones o helicópteros, o realizar controles en vías de comunicación terrestre o marítima, son dos ejemplos concretos.

- *Operaciones de establecimiento de la paz*: hacen referencia al conjunto de acciones militares efectuadas en apoyo de la actividad diplomática que, en el curso de un conflicto armado, pretende alcanzar un acuerdo negociado de alto el fuego o de paz que genere un cese de las hostilidades entre las partes involucradas, con la mayor inmediatez posible. Un ejemplo de ello es cuando los esfuerzos diplomáticos están liderados por Naciones Unidas, un Estado, un grupo de ellos u otra organización internacional o regional. Aquí las fuerzas militares cooperan mediante el asesoramiento o mediante la posibilidad de empleo de la fuerza para disuadir a los insurgentes. Suele ocurrir que en la zona de conflicto no haya Fuerzas y Cuerpos de Seguridad propias, por lo que se hace necesario el despliegue de tropas que ayuden al esfuerzo diplomático.
- *Operaciones de imposición de la paz*: sirven para la aplicación efectiva de una serie de medidas de carácter coercitivo, previamente autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, para restaurar la paz y seguridad internacionales en aquellas situaciones donde el Consejo de Seguridad ha determinado la existencia de amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Cuando la actividad diplomática fracasa, el conflicto armado continúa o se reinicia y la amenaza subsiste. Aquí la legitimidad es fundamental, ya que se realizan sin el consentimiento de una, varias o todas las partes en conflicto, incluyendo el propio Estado en el que se desarrolla. Se puede dar el caso de que la ONU autorice a una tercera parte (organización regional de seguridad, un Estado o una coalición de Estados), que sea las encargadas de hacer cumplir su mandato. Estas operaciones requerirán todo el espectro de las capacidades militares para obligar a los contendientes a negociar el cese de las hostilidades, con fuerza naval, aérea y terrestre. La percepción de imparcialidad, sobre todo al inicio de la operación, es uno de los aspectos más delicados, y que más preocupan a la comunidad internacional, además de los efectos sobre la población civil.
- *Operaciones de mantenimiento de la paz*: son las que apoyan e impulsan un proceso político que busca resolver definitivamente un conflicto. Finalizado el conflicto

armado mediante la negociación y aceptación por las partes de un acuerdo de paz o de alto el fuego que, aun de forma frágil, debe poner fin a las hostilidades. A diferencia de las anteriores, se desarrollan con el consentimiento de la mayoría de las partes. El objetivo es prevenir la reaparición de los conflictos, mitigar los efectos de las crisis humanitarias y cooperar en el desarrollo de la autoridad del Estado, allá donde sea débil o no esté perfectamente arraigada. También pueden ser desarrolladas por Naciones Unidas, una organización regional o alguno de sus miembros, y habitualmente serán un conjunto de elementos militares, policiales y civiles. Misión de la fuerza armada será asistir al proceso político, promoviendo el dialogo y las actividades de los gobiernos locales; apoyar los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, y los programas de reforma del sector de seguridad, policía, imperio de la ley y justicia; proporcionar un marco de seguridad adecuado para el desarrollo de los programas a largo plazo; e interposición y separación de las partes en conflicto. Los acuerdos de alto el fuego o de paz son elementos fundamentales en el proceso.

- *Operaciones de consolidación de la paz:* son el conjunto de acciones militares efectuadas en apoyo de aquellas actividades de carácter político, económico, social y de reestructuración que están orientadas a reducir el riesgo de recurrencia al conflicto y proporcionan las bases para una situación de paz sostenible y duradera. Es un proceso complejo, a largo plazo, que afronta los motivos estructurales del conflicto armado de forma global. La trampa son las prisas de los políticos (elecciones, necesidad de éxitos, falta de presupuesto...). Las actividades relacionadas con la consolidación de la paz están dirigidas tanto al desarrollo de la sociedad en la que se aplican como a mejorar la capacidad del Estado para efectuar legítima y eficazmente sus funciones. El factor tiempo es importante porque se impone el largo plazo, lo que también es una trampa, porque las partes se habitúan a vivir con un tercero como árbitro, sin poner los medios necesarios para la convivencia pacífica. El objetivo es mejorar las capacidades del Estado y de la sociedad civil, hasta el punto de que el apoyo externo no sea necesario. Pese a que los elementos predominantes sean los actores civiles, las fuerzas militares pueden ser requeridas para apoyar en el proceso de reconstrucción en el sector de la seguridad, como, por ejemplo, desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, acciones de desminado, apoyo al desarrollo de procesos electorales, monitorización y formación, protección y seguridad, etc.

Esta enumeración no implica orden cronológico ni secuencial alguno, al igual que las actividades en pro de la paz y la seguridad a las que apoyan. Como demuestra la experiencia, en ocasiones son difíciles de diferenciar, y en la práctica sus límites no son exactos y son difíciles de establecer. Pueden coexistir, desarrollarse de forma aislada o ser consecuencia una de otra. Por ejemplo, una fragata de la Armada puede estar en un escenario naval haciendo varias misiones a la vez, lo mismo que una unidad de la Fuerza Aérea desplegada en zona de operaciones (logística, sanitaria, apoyo humanitario y diplomático, o ataque contra insurgentes).

Misiones internacionales en curso

Lugar	Misión	Inicio	Mandato
Países Bálticos	Policía Aérea del Báltico (PAB) (consultar periodos de activación)	Mayo- 2019	
Mediterráneo	EUNAVFORMED Shopia	Junio - 2015	
República Centroafricana	EUTM RCA	Julio - 2016	
Somalia	EUTM-Somalia	Enero - 2010	
Malí	EUTM-Malí	Enero - 2013	
Irak	Apoyo a Irak	Octubre - 2014	
Senegal	Destacamento Marfil (Senegal)	Enero - 2013	
Oceano Índico	Atalanta	Septiembre - 2008	
Turquía	Apoyo a Turquía	Septiembre - 2014	
Bosnia i Herzegovina	EUFOR Althea BiH	Diciembre - 2004	
Varias zonas	Grupos navales permanentes de la OTAN (consultar periodos de activación)	Enero - 2017	
Líbano	Líbano (FINUL)	Septiembre - 2006	
Colombia	ONU-Acuerdo de paz en Colombia	Agosto - 2012	
Letonia	Presencia Avanzada Reforzada-Letonia	Junio - 2017	
Afganistán	Resolute Support (Afganistán)	Enero - 2015	
Varias zonas	Sea Guardian (consultar periodos de activación)	Noviembre - 2016	
República Centroafricana	Apoyo a RCA - OP A/C (Gabón)	Diciembre - 2013	

Misiones internacionales donde participan las Fuerzas Armadas (2019) / Fuente: Ministerio de Defensa

La importancia de la geopolítica



Es una realidad que las naciones que disponen de más recursos y capacidades, puestos al servicio de una visión estratégica, son las que obtienen más ventajas en términos de influencia. Negarlo o no tenerlo en cuenta es no conocer cómo funciona el mundo, y aceptarlo implica abrir la puerta al debate dialéctico entre “mantenimiento” e “imposición”. Y lo cierto es que una resolución de conflicto armado solo es posible afrontarlo desde esa misma narrativa, el del uso de la fuerza. Esto no es bienvenido en ciertos ámbitos ideológicos y de opinión, pero es la realidad y tiene una profunda significación política. El marco jurídico aparece para dar legitimidad y garantías a esas misiones, que muchas veces queda relegado a un segundo plano o no se atiende convenientemente. El síntoma es el enorme desconocimiento en el ámbito político -y también mediático- de las reglas de enfrentamiento, o *Rules of Engagement* (ROE, por sus siglas en inglés).

La materia es compleja, pero la legitimidad, la experiencia, los conceptos las referencias de este marco vienen de tres fuentes: primero, del Derecho Internacional Público, por ser el conjunto de normas y principios que regulan las relaciones jurídicas entre los Estados; segundo, del Derecho Internacional Humanitario, que son el conjunto de normas internacionales, tanto de origen convencional como consuetudinario, específicamente destinado para su aplicación en los conflictos armados, ya tengan un carácter internacional o interno; y finalmente, del Derecho Militar Operativo (DMO), que abarca todo el cuerpo normativo, nacional y supranacional, que establece y regula las normas de actuación en operaciones, incluyendo las de apoyo a la paz. Dentro del DMO está el Código Penal Militar y el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, donde también se hace mención a la parte social y humanitaria.

Otros aspectos a tener en cuenta son los Memorándum de Entendimiento (MOU, *Memorandum of Understanding*) que constituye la formalización de un acuerdo entre partes (bilateral o multilateral) en el que se establecen las líneas básicas de una determinada operación; el Estatuto de la Fuerza (SOFA, *Status Of Force Agreement*), documento legal que recoge los derechos y deberes y regula las actividades de las tropas que operan en territorios extranjeros; las Reglas de Enfrentamiento mencionadas (ROE), que son las normas para el uso de la fuerza dadas por el mando de una operación, es decir, instrucciones y procedimientos dirigidos a las unidades militares donde, de forma muy concreta, se determinan las circunstancias, condiciones, lugar, grado y modo en que podrá aplicarse el uso de la fuerza y la descripción de las acciones (agresiones, amenazas,

provocaciones...) que podrían justificar tal uso. Lo relevante a efectos del tema planteado, es que las ROE se deben conocer y practicar a todos los niveles llegando hasta el último soldado. Constituyen el único marco que proporciona autorización para el uso legítimo de la fuerza, excepto los casos de autodefensa. La autodefensa se define como el empleo de una fuerza proporcional y necesaria para defenderse de una agresión. Conviene recordar, por sus implicaciones, que admite dos modalidades, la legítima defensa y la defensa de la misión. En términos generales, los escenarios híbridos hacen más compleja su aplicación por las consecuencias del coste político.

Misiones Diplomacia de la Defensa - Seguridad Cooperativa

Lugar	Misión	Inicio	Mandato
Golfo de Guinea	Diplomacia de la Defensa	Septiembre - 2014	
Mauritania	Seguridad Cooperativa en Mauritania	Septiembre - 2015	
Senegal	Seguridad Cooperativa en Senegal	Septiembre - 2015	
Túnez	Seguridad Cooperativa en Túnez	Marzo - 2017	

Diplomacia de Defensa y Seguridad Cooperativa (2019) / Fuente: Ministerio de Defensa

El coste político: legitimidad y credibilidad

La experiencia muestra que resulta prácticamente imposible resolver un conflicto complejo mediante la aplicación exclusiva de medios militares. En la actualidad los conflictos armados constituyen una cuestión de gran complejidad donde intervienen un gran número de elementos de la más variada índole. Muchos de estos elementos poco o nada tienen que ver con las fuerzas combatientes, sean unidades militares convencionales o grupos armados irregulares. Por esa razón, cada operación debe tener en cuenta tres aspectos: las consideraciones políticas, el entorno operativo y las limitaciones legales.

La clave no es “erradicar la violencia” sino activar los mecanismos que garanticen la gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones a largo plazo: el orden. La gran trampa son las prisas, no comprender bien, no pensar en el siguiente escenario. Por ejemplo: Libia, como caso reciente, es el síntoma de un fracaso, cuyas consecuencias, años después, ponen en jaque a toda la frontera sur de Europa. Ninguno de los líderes políticos que decidieron su puesta en marcha permanecen hoy en el cargo, pero el cortoplacismo y

la precipitación de sus decisiones prevalecen y no hay signos de recuperación. Si a la influencia de la opinión pública y a los intereses de una agenda política que pivota en el cortoplacismo de las urnas le sumamos la dinámica en toma de decisiones de los organismos internacionales (OTAN, UE), el resultado es una multiplicación y mutación del conflicto libio.

Las operaciones de mantenimiento de la paz obligan a tener en cuenta todos los campos y aspectos que consolidan el orden, y que inciden en el normal desarrollo de la vida en sociedad: administración y servicios públicos, salud, educación, desarrollo económico, justicia, acceso a la información, etc. Esta forma de abordar y resolver los conflictos ha dado lugar al surgimiento y desarrollo del concepto del enfoque integral que pretende concertar planes, objetivos y acciones de todos los actores participantes en la gestión de una crisis o conflicto, en todos sus niveles (estratégico, operacional y táctico) y en todas sus fases (desde su concepción a su evaluación). La experiencia insiste en el enfoque integral, particularmente importante en las operaciones de apoyo a la paz donde el número de los actores no militares es muy elevado y su papel determinante para la resolver el conflicto y crear unas condiciones que garanticen la estabilidad a largo plazo.

Las especiales características del entorno operativo en el que todo esto ocurre son el resultado de una serie de condicionantes de especial naturaleza y complejidad. Debido a estos condicionantes, el éxito está no solo relacionado con la oportuna y correcta aplicación de los principios operativos tradicionales, sino, además, con la permanente observancia y puesta en práctica de otros aspectos o factores de éxito que también condicionan el cumplimiento de las misiones asignadas. No obstante, resulta conveniente detallar dos aspectos: la legitimidad y la credibilidad.

La legitimidad es un principio basado en el derecho nacional e internacional. Para cada operación se materializa en forma de un mandato y en un acuerdo sobre el estatuto legal de la Fuerza. Para el éxito de la operación resulta imperativo no solo que esta legitimidad se mantenga, sino que también se perciba durante todo su desarrollo por todos los actores, en especial por las partes más directamente afectadas. Esto requiere corrección en la ejecución, en términos de imparcialidad, credibilidad, transparencia y respeto mutuo. La decisión política necesita de la legitimidad de acción y lo mismo ocurre con el apoyo social y de la opinión pública.

La credibilidad es el reflejo proyectado sobre las partes de la capacidad de la Fuerza desplegada para cumplir con sus cometidos y de su voluntad de hacerlo. La voluntad pertenece al poder Ejecutivo. Como parte de esta credibilidad, está la perseverancia y visión a largo plazo, aspectos determinadamente políticos y, por lo tanto, perteneciente al

ámbito estratégico. La percepción de credibilidad genera confianza y respeto tanto en ambientes de abierta colaboración como en aquellas otras situaciones de manifiesta oposición. En lo militar, una adecuada y correcta aplicación del uso de la fuerza contribuye a incrementar su credibilidad. Estrategia creíble es tener en cuenta los objetivos a largo plazo que justifican la situación final deseada. Pensar en el corto plazo no es una opción viable para unas Fuerzas Armadas que actúan en una misión con otras agencias cuya finalidad es el desarrollo de unas capacidades en la zona donde se opera, que faciliten el establecimiento de un orden duradero y sostenible.

Una operación es creíble si logra la disuasión. Aunque las operaciones de apoyo a la paz se realicen normalmente con el consentimiento de las partes implicadas, podrán existir también elementos paramilitares, grupos criminales y terroristas, o población civil descontrolada. Por tanto, será necesario disuadir desde el primer momento a dichas partes con la finalidad de establecer y mantener un entorno seguro.

La contribución a la disuasión militar debe basarse en cinco factores, que son: capacidad, calidad, credibilidad, comunicación y mecanismos de control. No existe una solución estándar aplicable a todas las situaciones para disuadir a las partes que se opongan a los objetivos de la operación, por lo que habrá que estudiar caso por caso las medidas de disuasión a adoptar. Por esa razón, los gabinetes políticos y técnicos adquieren una seria relevancia. En definitiva, y en referencia a la idea inicial de “imponer”, el uso de la fuerza militar deberá ser la etapa final de una escalada, en la que otras medidas intermedias a lo largo de este proceso hayan ido fracasando.



Conclusión

Al ver por televisión los conflictos que nos rodean, especialmente con el sufrimiento de la población civil, surge la reacción de que “hay que hacer algo”. Ese “hacer algo” significa poner en marcha un mecanismo enorme de recursos, capacidades, equipos y presupuestos, que necesariamente implican una labor de coordinación nacional e internacional, la rivalidad de intereses, y un cúmulo de incertidumbres que se resumen en el coste del hacer, cómo y para qué, o del no hacer.

La globalización nos ha entrelazado para siempre y cada vez más. Eso significa que los conflictos nos afectan allá donde se den, incluso en un escenario regional. La lección aprendida es que conviene poner los medios cuanto antes para resolverlos o, por lo menos, para que no produzcan el efecto contagio. Sin voluntad política, sin un apoyo de la opinión pública y sin una mínima capacidad de resiliencia social en origen, es imposible afrontar los compromisos de las partes implicadas en una operación de paz. Las víctimas civiles, de allí lejos, y los funerales aquí, de nuestras tropas, son una realidad que hace necesaria la legitimidad y la credibilidad de lo que se está haciendo. También lo es la perversidad de actores que hacen de la violencia y de la injusticia su modo de actuar, cuyas acciones no conocen de fronteras.

La seguridad es como la salud, que se valora cuando no se tiene. Se llame *mantenimiento* o *imposición*, la paz es necesaria y es el resultado de un orden que necesita ser cuidado y respetado mediante la política, con desarrollo económico y justicia social. Mostrar con realismo lo que son las operaciones internacionales, así como el enfoque social y humanitario de las Fuerzas Armadas en su adecuada perspectiva, ayudará a generar el compromiso social que, tanto la política Exterior como la de Defensa, necesitan a la hora de colaborar en la resolución de conflictos más allá de nuestras fronteras.

Gabriel Cortina es colaborador del Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional.

¹ Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC), *“Publicación Doctrinal. Operaciones. (PD2-001)”*, *Operaciones. Apoyo a la Paz*, Ministerio de Defensa, 2013. El texto entró en vigor el 11 de febrero de 2013, quedando derogado los documentos *“Doctrina. Operaciones (DO2-004)”*, aprobado por resolución número 552/08840/03, de fecha 22 de mayo de 2003, y *“Orientaciones. Operaciones no Bélicas (OR7-009)”*, aprobado por Resolución 552/04723/05, de fecha 14 de marzo de 2005. El Ejército de Tierra, al aportar el mayor volumen de capacidades, recursos, contingentes y experiencia en misiones internacionales, es quien más ha desarrollado este tipo de contenidos, como parte de la publicación doctrinal de dichas operaciones.

² Teniendo como referencia a la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN), entre otras, reúnen el peso y reconocimiento internacional necesario para legitimar y emprender los esfuerzos por ellas auspiciados, y en su ámbito de actuación, denominados *“Peace Support Operations”* (PSO).

Foto: Ejército de Tierra / Ministerio de Defensa