

## **Las Operaciones de Apoyo a la Paz**

*Ricardo Martínez Isidoro*

Área: Seguridad y Defensa  
Documento de Trabajo 25/2009  
25/05/2009

---

## Las Operaciones de Apoyo a la Paz

*Ricardo Martínez Isidoro\**

### Índice

- (1) Introducción.
- (2) Las operaciones de apoyo a la paz: entre las Naciones Unidas y las coaliciones multinacionales
- (3) Las diferentes operaciones de apoyo a la paz: ¿operaciones militares diferentes?
- (4) La participación española en operaciones de apoyo a la paz: marco de actuación
- (5) Conclusiones

### (1) Introducción

España nunca había realizado un esfuerzo militar tan permanente en el tiempo y con una voluntad política de implicación tan continuada como lo está haciendo en lo que se ha venido a conocer como Operaciones de Paz. Sin embargo, ese esfuerzo es poco conocido fuera de los círculos diplomáticos, militares y académicos, y la sociedad, en general, no es consciente de la trascendencia de las operaciones ni puede diferenciar su tipología o discriminar entre el papel de las fuerzas armadas y el componente civil en ellas, o sobre la doctrina que guía las operaciones y los principios morales y éticos bajo las que se afrontan.<sup>1</sup> Por ello, este Documento de Trabajo (DT) tiene el objetivo de eliminar este desfase, proporcionando los elementos de juicio necesarios para realizar un análisis de situación sobre estas operaciones y divulgando los resultados del seguimiento que realiza el Grupo de Trabajo del Real Instituto Elcano, además de aportar una recopilación de los documentos de referencia.

A efectos de oficializar el tipo y las características de las operaciones que se analizarán posteriormente, es necesario indicar que la referencia más completa se recoge en la Doctrina de Empleo de las Fuerzas Terrestres del Ejército de Tierra de España (DO.001), aprobada en 1996 por el jefe del Estado Mayor del Ejército, revisada en 2003 y vigente actualmente. Como vértice del Cuerpo Doctrinal del ET, la citada doctrina es de obligado cumplimiento, contiene y desarrolla todos los preceptos, normas y procedimientos OTAN, UE y ONU, fundamentalmente, que España ha ratificado como miembro de las citadas organizaciones. El Ejército del Aire y la Armada, por sus especiales formas de acción, no precisan, normalmente, descender a los niveles que lo hace el Ejército de Tierra, por lo que sus necesidades doctrinales son satisfechas por los tres niveles –político militar, estratégico y operacional– de las doctrinas multinacionales citadas. Es precisamente en este último

---

\* *General de División (Reserva)*

<sup>1</sup> Un análisis reciente de ese esfuerzo militar se encuentra en Alejandro Sintés (2007), “La participación de las FAS en misiones internacionales”, y en Enrique Vega (2007), “Funciones políticas de las FAS en operaciones militares multinacionales”, ambos en *Fuerzas Armadas y políticas de Defensa: transición y modernización*, tomo I, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, UNED, 2007.

nivel, el operacional, en el que se está actualmente trabajando en el Estado Mayor de la Defensa para elaborar la Doctrina Conjunta Española, todavía inexistente, si se exceptúa la Directiva de Planeamiento Operativo del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). En definitiva, la Doctrina DO.001 puede ser considerada como referencia muy valiosa para el resto de Ejércitos y es conforme a las doctrinas vigentes.<sup>2</sup>

Desde el primer momento, conviene admitir que las operaciones de paz no son algo novedoso, en un estricto sentido, porque siempre fueron una opción prevista en la Carta de las Naciones Unidas para promover la paz entre los Estados y evitar los conflictos, aunque su auge ha coincidido con las últimas dos décadas y las condiciones más favorables para su desarrollo se correspondan con el período geoestratégico mundial posterior a la Guerra Fría. La aparente diversidad terminológica añade un elemento de confusión sobre las mismas operaciones, ya que su terminología varía según la organización internacional que las use o en los documentos nacionales de seguridad y defensa que las utilicen. Así, por ejemplo, la UE ha creado su propia nomenclatura y engloba a varios tipos de operaciones de paz dentro de su denominación de “misiones Petersberg”, en referencia a la ciudad alemana cercana a Bonn donde un Consejo Europeo acuñó el término. La citada variedad terminológica no afecta al fondo y contenidos de la doctrina que al respecto se elaboran en países como EEUU, el Reino Unido, Francia, e incluso en España, entre otras razones, porque doctrinas como las de la OTAN sirven como mecanismo de homogenización, aunque luego las fuerzas armadas de cada Estado tratan de mantener sus doctrinas nacionales, operacionales y tácticas, de acuerdo con la forma de ser de cada país.

El Documento de Trabajo describe el concepto de las operaciones de paz de Naciones Unidas y cómo gestiona esta organización sus operaciones, desde su nivel superior hasta su aplicación práctica sobre el terreno. Es muy frecuente, por cuestiones de capacidad, que Naciones Unidas delegue la ejecución de las operaciones de paz en organizaciones de seguridad y defensa, que disponen permanentemente de cadenas de fuerzas y de cuarteles generales para ejercer la conducción de las citadas operaciones, aprovechando su sistema de mando y control preexistente y las posibilidades de generación de fuerzas. Esta delegación explicaría la participación de la OTAN, y en menor medida de la UE, en misiones de Naciones Unidas en los Balcanes, África o Afganistán. La delegación de Naciones Unidas también puede atribuirse en coaliciones creadas *ad hoc* por un conjunto de países para cumplir un mandato. También muestra una tipología de operaciones orientada a diferenciar, primero, las de carácter bélico de las que no lo tienen y, segundo, entre las misiones no bélicas, aquellas que tienen un componente militar mayor o menor según el nivel de seguridad imperante en la zona objeto. La diferenciación es necesaria porque cualquier operación de paz posee *a priori* un riesgo de seguridad con el que se modulará su componente militar, pasando este de un nivel mínimo cuando no existe riesgo alguno, y

---

<sup>2</sup> La Doctrina de Empleo de las Fuerzas Terrestres (DO.001) fue elaborada por la Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales del Mando de Adiestramiento y Doctrina de Granada. Es un documento clasificado como de difusión limitada al personal de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, no es accesible al público en general.

---

donde el componente civil será mayoritario, a otro donde el componente militar será predominante para hacer frente a una situación de inseguridad.

A continuación se analiza qué es una operación, algo complejo en donde intervienen varios componentes diferentes, en espacios y tiempos variables, que es necesario coordinar, y se describen sus fases, principios, procedimientos y herramientas para facilitar la interpretación del estado y funcionamiento de las mismas, distinción que como se verá más adelante tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Así, la especialización en operaciones de apoyo a la paz supone el abandono momentáneo de principios castrenses inherentes al combate que se precisarían para las misiones conocidas en terminología OTAN como de “artículo 5”, para distinguirlas de las demás, o no bélicas, como recoge la doctrina terrestre española citada, mientras que otros países distinguen claramente las fuerzas dedicadas a operaciones de paz de las que podrían tener cometidos estrictamente de combate. Con la llegada de los ejércitos enteramente profesionales se ha facilitado en gran manera el cumplimiento de los dos tipos de misiones, que se rigen por principios diferentes; la solución, en el caso español, ha sido la de aplicar a cada cometido un adiestramiento específico.

El Documento de Trabajo describe la doctrina española al respecto, verdadera referencia para nuestros soldados, donde se puede encontrar un capítulo específico para este tipo de operaciones y, también, compara la tipología de las operaciones de paz y examina las modernas teorías de las operaciones de estabilización, aspecto que ha irrumpido con fuerza en las doctrinas europeas merced a las experiencias desarrolladas en Irak, fundamentalmente y, por supuesto, en Afganistán. En todas estas acciones, la actuación del componente civil, sean organizaciones gubernamentales o no, es esencial aunque su mayor preeminencia en la zona de operaciones, en relación con el componente militar, estará en relación directa con la ausencia de problemas graves de seguridad, como ya se ha indicado anteriormente. En cualquier caso, hay que huir decididamente del falso concepto del carácter civil o militar de una operación de paz, dado que la operación es única y ambos componentes actúan integrados. En las situaciones en las que crece la inseguridad, el componente militar debe dedicar más atención a la protección individual y colectiva que a la cooperación cívico-militar (CIMIC) en la zona de operaciones, lo que afecta al proceso de normalización general que es el objeto de las citadas operaciones de paz. En operaciones donde las partes recurren a la fuerza entre sí, o se enfrentan a las fuerzas internacionales de forma asimétrica, caso de la insurgencia de origen islamista en Afganistán, la situación en los escenarios puede cambiar (*mission creeping*) variando la tipología aplicable a estas operaciones con los consiguientes cambios en los objetivos y en los mandatos de la misión que influyen enormemente en el nivel de armamento y equipo de la fuerza y, lo que es más importante, en sus Reglas de Enfrentamiento (ROE).

El planeamiento militar de una operación de paz, en lo que respecta al dimensionamiento de la fuerza, depende de múltiples y variados factores que después deben dar como resultado una buena adaptación a la misión en la zona de operaciones. Aunque la tipología

de la operación enmarca las acciones a desarrollar, el mandato es la esencia de la operación y en él se determinan los objetivos de la misma así como sus condiciones de ejecución. Las ROE determinan el perfil político militar que debe mantener la fuerza en diferentes situaciones concretas, fundamentalmente frente al adversario que se opone al cumplimiento de la misión. Las limitaciones nacionales, constitucionales, gubernamentales y económicas, condicionan el número de efectivos o la modalidad de intervención. Todos estos elementos dan como resultado una fuerza militar planificada a medida de la operación, que resulta difícil de corregir una vez proyectada si es necesario hacerlo por el cambio de situación.

## **(2) Las operaciones de paz: entre las Naciones Unidas y las coaliciones multinacionales**

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el responsable de velar por la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad ejerce esa responsabilidad de acuerdo a las circunstancias cambiantes de la situación internacional y a la composición, permanente o rotatoria, de sus miembros. Mientras duró la Guerra Fría, su tutela de la seguridad internacional se vio afectada por la división interna entre los cinco miembros permanentes (EEUU, el Reino Unido, Rusia, Francia y China) y el Consejo de Seguridad apenas recurrió a las operaciones de paz para evitar su impacto en el enfrentamiento entre bloques. La situación cambió tras el fin de la Guerra Fría y el número de operaciones de paz que se produjeron superan con creces las realizadas en toda la etapa precedente.<sup>3</sup>

Las operaciones de paz de Naciones Unidas pueden referirse a los capítulos VI, VII y VIII de la Carta, según un criterio creciente de acciones pacificadoras, que van desde el reconocimiento de la necesidad de promover la paz y disminuir la conflictividad entre Estados hasta la imposición de la paz mediante acciones armadas. Mientras duró la Guerra Fría, prácticamente la mayoría de las operaciones de paz se encuadraron dentro del concepto del capítulo VI, que se refiere a conflictos en los que las partes llegan a un acuerdo que precisa de acciones de supervisión e interposición para mantener la paz. Posteriormente, con un uso más reducido del derecho de veto, el Consejo de Seguridad fue aprobando nuevas misiones que no coincidían con el capítulo VI porque era necesario recurrir a la fuerza con frecuencia para mantener la paz pero no con la intensidad necesaria para considerarlas como misiones de imposición dentro del capítulo VII. Por ello, informalmente, muchos analistas se refieren a ellas como operaciones tipo “capítulo VI y medio”.

El incremento del número y complejidad de las operaciones puso en dificultades el funcionamiento del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de

---

<sup>3</sup> Desde 1948 hasta el fin de la Guerra Fría, Naciones Unidas aprobó 15 operaciones de paz, mientras que desde esa fecha hasta el año 2000 fueron 36. España ha participado desde 1989 en 52 operaciones de este tipo, existiendo más de 60 conflictos abiertos activos en todo el mundo (Conferencia en la Sociedad de Estudios Internacionales del autor sobre “Las operaciones de paz de la ONU”, junio de 2001). A principios de 2009, existen 18 operaciones en activo donde participan, aproximadamente, 91.000 militares y 25.000 civiles desplegados según datos de Naciones Unidas (<http://www.un.org/News/Press/docs/2009/gapk199.doc.htm>).

Naciones Unidas (*Department of Peace Keeping Operations*, DPKO) cuya estructura estaba diseñada para el período anterior. Como se sabe, Naciones Unidas no tienen fuerzas armadas propias ni tampoco fuerzas atribuidas permanentemente bajo mando operativo, es decir con capacidad operativa plena sobre ellas. Tampoco tuvo nunca una estructura *ad hoc* para planeamiento y seguimiento de la ejecución de las operaciones que se decidían en su seno. Tras el fracaso evidente de la implicación directa de Naciones Unidas en el conflicto de los Balcanes, al menos en lo que a estructura de mando y control se refiere, la organización tuvo que modificarse para actuar más eficazmente. El secretario general encargó a un comité de expertos, dirigidos por el embajador argelino, Lakhdar Brahimi, un estudio que contemplara todos los factores necesarios para mejorar el funcionamiento de Naciones Unidas en relación con las operaciones de paz. El resultado fue el conocido Informe Brahimi que vio la luz en el año 2000.<sup>4</sup>

Entre las múltiples recomendaciones del prolijo informe Brahimi se contemplaba una sustancial mejora del DPKO, directamente dependiente del secretario general, con representación militar permanente, para asesorar en materia de generación de fuerzas y seguimiento de las operaciones.<sup>5</sup> Además, se estableció un nivel de efectivos de personal militar y civil, policial fundamentalmente, susceptible de ser agregado al DKPO para reforzar su capacidad en el momento oportuno. Finalmente, también se ofreció a los Estados miembros la posibilidad de aportar fuerzas en la modalidad *on call*, es decir susceptibles de ser aportadas pero no presentes de forma permanente. A partir de la reorganización y especialización del Departamento, se ha ido incrementando la capacidad y agilidad de Naciones Unidas para poner en marcha y gestionar operaciones de paz.

En la actualidad, los Estados miembros del Consejo de Seguridad discuten y elaboran un mandato y una definición de la fuerza a grandes rasgos que será perfilada en detalle posteriormente. A continuación, una vez examinadas las capacidades que serán necesarias, se fijan las características del futuro comandante de la operación (*Operation Commander*, COPER) y de la fuerza (*Force Commander*, COMANFOR), procediéndose a su designación, incluso tras una entrevista previa a los candidatos por parte del representante militar en el DKPO. Si no se dispone de una oferta previa de fuerzas,<sup>6</sup> es necesario proceder a una

---

<sup>4</sup> El informe del Grupo de Operaciones de Paz (A/55/305-S/2000/809) de agosto de 2000 se encuentra accesible en [http://www.un.org/spanish/peace/operations\\_report](http://www.un.org/spanish/peace/operations_report).

<sup>5</sup> Una actualización del estado de las misiones Naciones Unidas se encuentra en <http://www.un.org/spanish/News/> y <http://www.un.org/spanish/peace/dpkol/index.asp>.

<sup>6</sup> Conviene advertir que ya existen fuerzas permanentemente erigidas para este tipo de operaciones, en las que España también participa, como es la *United Nations Stand by Force High Readiness Brigade* (SHIRBRIG). Esta Brigada, de muy alta representación europea, es dirigida y adiestrada por un Comité Militar, cuya presidencia rotatoria la ejerció un general de División español durante 2007. Su misión es la de dar una primera respuesta a las necesidades urgentes de Naciones Unidas en materia de operaciones de paz, en plazos de disponibilidad que oscilan entre un mes y tres meses; su ámbito de actuación se centra inicialmente en misiones derivadas del capítulo VI de la Carta. Es patente que con esta Brigada no se paliaría el déficit tradicional de fuerzas que tiene la ONU para planificar sus operaciones de paz, por ello, y por recomendación del propio informe Brahimi, Naciones Unidas propusieron la creación de las Fuerzas de Reserva en las que cada nación adoptaría un compromiso de participación aportando las capacidades oportunas. España lo contrajo en el Consejo de



conferencia para la generación de fuerzas donde los diferentes países interesados en participar aportan las capacidades militares necesarias. Paralelamente se coordinan en el citado DPKO las actuaciones de los componentes civiles y militares de la operación, normalmente multiagencias (varias agencias de Naciones Unidas) y multinacionales (varios Estados contribuyentes).

Sin embargo, y a pesar de los progresos mencionados y de la experiencia adquirida, las operaciones de Naciones Unidas siguen dependiendo de las contribuciones de los Estados miembro, de la existencia de acuerdo en el Consejo de Seguridad para elaborar un mandato y de que las partes en conflicto reconozcan la autoridad de Naciones Unidas y garanticen la seguridad de sus representantes.<sup>7</sup> En términos de estructura, también se precisan nuevos recursos policiales y civiles cada vez más especializados y, a su vez, el aumento de actores a coordinar en operaciones tan complejas necesita de mecanismos de coordinación más exigentes. Frecuentemente, el Consejo de Seguridad recurre a una organización internacional de seguridad y defensa (OTAN, UE, OSCE...) para el cumplimiento del mandato o, a veces, son las propias organizaciones las que se ofrecen a colaborar con Consejo de Seguridad, con lo que se facilita la operación de paz al utilizarse los cuarteles generales preexistentes en estas organizaciones. Este ha sido el caso de la OTAN y de la UE, fundamentalmente. Obviamente, también se pueden utilizar las fuerzas asignadas a esas estructuras permanentes, siendo los dispositivos más frecuentes, aunque sean para una respuesta inicial, las fuerzas de respuesta rápida de la OTAN (*NATO Response Force*, NRF), que ya ha intervenido en misión humanitaria en Pakistán, y las de la UE (*Battle Groups*) que no han actuado hasta la fecha. Son, en general, fuerzas con un alto grado de disponibilidad que actúan inmediatamente a los requerimientos citados pero que no pueden llevar a cabo las misiones por sí mismas.<sup>8</sup>

Cuando por diferentes circunstancias internacionales, sobre todo la ausencia de competencias institucionales, las organizaciones de seguridad y defensa no son empleadas

---

Ministros del 11 de junio de 1999 y se ofreció a aportar una Brigada de Infantería (3.000 hombres), 21 oficiales de Estado Mayor, 10 oficiales/suboficiales para el cuartel general, 46 observadores militares y un escuadrón de combate (cuatro aviones y 50 hombres). No obstante, las condiciones de ejecución, es decir la decisión de comprometerse en una operación, es una cuestión soberana de cada nación "caso por caso".

<sup>7</sup> Los casos de Irak y Afganistán muestran cómo no todos los actores internacionales, especialmente los no estatales, reconocen la autoridad moral y la legitimidad de Naciones Unidas para intervenir en situaciones donde está en peligro la paz y la seguridad internacional.

<sup>8</sup> La creación de este tipo de fuerzas en ambas organizaciones supone que cada seis meses un país líder en la OTAN y en la UE alista una fuerza inicial de respuesta para las crisis o conflictos que puedan presentarse en su área de competencia. Cada país conoce el semestre de su responsabilidad para aportar las fuerzas necesarias, a través de la conferencia de generación correspondiente, de carácter multinacional. No supone, obviamente, que el dispositivo erigido, una Brigada en la OTAN y un Batallón reforzado con apoyos en la UE, sean la solución adecuada a la crisis o conflicto correspondiente, ya que sólo se trata de una respuesta inicial. Es patente que este sistema periódico de responsabilidades es muy eficaz, en lo que respecta al difícil tema de la disponibilidad (periodo de tiempo necesario para que una fuerza esté en condiciones de ser proyectada una vez que se le ha dado la orden de alerta), aunque también es evidente, por el funcionamiento de estos últimos años, que el país líder aporta más del 80% de la fuerza, aspecto que difumina en gran medida la presencia y el carácter multinacional de la ejecución de la operación.

en las operaciones de paz planeadas, puede surgir una coalición internacional en torno a un país líder para ejecutarlas. Bajo sus auspicios y teniendo en cuenta el mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se realizará una conferencia de generación de fuerzas donde cada país precisará las capacidades militares que desea aportar. En estos casos, los comandantes de la Operación y de la Fuerza suelen salir del país líder que aportará, además, los medios de mando y control necesarios para la conducción de las operaciones; los cuarteles generales serán internacionales, de una organización internacional, si la hay, multinacionalizándose en la medida que en que cada país aporte fuerzas. El país líder y el resto firmarán un memorando de entendimiento (*Memorandum of Understanding*, MOU) para regular todos los aspectos de su participación; cada nación acudirá a la coalición con sus propias reglas de enfrentamiento (ROE), verdadera definición político militar nacional del perfil de actuación de sus fuerzas.<sup>9</sup>

La multinacionalidad, como puede apreciarse, es otra de las características fundamentales de las modernas operaciones de paz y hay que entenderla como un concepto nuevo, que surge inmediatamente después de la Guerra Fría. El concepto podría ser malinterpretado en la profundidad que hoy se practica porque hay interpretaciones que asimilan lo multinacional o lo internacional. Así, en Naciones Unidas se entendía como multinacionalización la progresiva integración de personas de distinta nacionalidad en uno de los órganos de dirección del Departamento de Misiones de Paz, aunque las fuerzas militares que tenían esas personas bajo su mando o control operativo nunca se integraron en Naciones Unidas y mantenían sus propios mandos, estructura orgánica y procedimientos militares. La propia OTAN tenía, y tiene, una cabeza multinacional, porque sus hombres y mujeres ocupan puestos en Bruselas, y en los diferentes Cuarteles Generales y Mandos, absolutamente integrados, pudiendo un general español, en su caso, dirigir la actividad de una oficina que esté compuesta por varios coroneles de las diferentes naciones OTAN, al igual que ocurre actualmente en los órganos estratégicos militares de la Unión Europea (UE). Sin embargo, y a partir de 1990, no sólo se multinacionaliza la cabeza de las organizaciones sino que también lo hace la fuerza militar en sí misma. De este modo, se puede ver participando a un Batallón español dentro de una Brigada francesa y viceversa e, incluso a una Compañía letona dentro de un Batallón polaco, todos ellos trabajando con procedimientos OTAN.

Las grandes unidades multinacionales europeas son otro ejemplo de multinacionalidad. Tras la experiencia de la Brigada franco-alemana han aparecido otras “eurofuerzas” como el Eurocuerpo, Eurofor, Euromarfor, Grupo Aéreo Europeo y otras que no sólo dependen de órganos multinacionales creados por los países participantes, entre ellos España, sino que también han integrado sus Estados Mayores y alguna de sus Unidades. Es necesario reconocer que la multinacionalización tiene sus límites debido a la dificultad de operar con diferentes lenguas, material y mentalidad que dificultan las posibilidades de actuación conjunta, por lo que se considera que la multinacionalización no debe de bajar del nivel

---

<sup>9</sup> Para una descripción de las ROE, véase Luis Feliú (2009), “Las limitaciones al uso de la fuerza: la transferencia de autoridad (TOA) y las reglas de enfrentamiento (ROE)”, ARI nº 30/2009, Real Instituto Elcano.



Batallón.<sup>10</sup> Estas dificultades se van venciendo en base a un adiestramiento en común, estudiando dónde radican los problemas de interoperatividad y fomentando la estandarización de normas, procedimientos y material, tal y como se practica en la OTAN y, más recientemente, en la UE. La multinacionalidad es una consecuencia obligada de la reducción de los efectivos de las fuerzas armadas occidentales tras la guerra fría que obliga a combinar las capacidades militares necesarias para una misión a partir de las capacidades de las naciones intervinientes hasta formar el dispositivo de fuerza que aconseja la operación.

### (3) Las diferentes operaciones de apoyo a la paz: ¿operaciones militares diferentes?

Con el objetivo de simplificar el espectro de operaciones que hoy día ejecutan las fuerzas armadas españolas, que corresponde a los diferentes tipos de conflictividad posible, y con la finalidad de llegar a comentar en profundidad las operaciones de apoyo a la paz, objeto de este DT, se presenta en la Tabla 1. Como se expone, existen dos grandes clasificaciones, operaciones bélicas y no bélicas, y dentro de estas últimas las operaciones de apoyo a la paz.

**Tabla 1 Tipología de operaciones**

<b>Bélicas</b>	Operaciones de combate con todos los medios y principios del arte de la guerra
	Operaciones de aplicación de sanciones
	Operaciones de apoyo a las autoridades civiles
	Operaciones contra el crimen organizado y el terrorismo internacional
<b>No bélicas</b>	Operaciones de extracción
	Operaciones de evacuación de no combatientes
	Operaciones de búsqueda y rescate
	Operaciones humanitarias
	Operaciones de apoyo a la paz

Desde un punto de vista operativo, y acudiendo a la doctrina para el Empleo de las Fuerzas Terrestres (DO.001), que es de obligado cumplimiento para el Ejército de Tierra y de referencia para las operaciones de paz que se desarrollan actualmente, una operación militar es el conjunto de actividades realizadas con fuerzas y medios militares, coordinadas en tiempo, espacio y propósito, de acuerdo con lo establecido en una directiva, plan u orden para el cumplimiento de una misión o cometido. Las operaciones militares deben considerarse siempre en un ámbito conjunto (esfuerzos integrados de Tierra, Armada y Ejército del Aire), tanto en su

<sup>10</sup> Se duda todavía sobre cual es el nivel orgánico más adecuado para multinacionalizar, dados los inconvenientes de interoperatividad existentes, en especial y sobre todo por la diferente concepción de los sistemas de mando y control correspondientes, diferente logística, idioma de trabajo... aunque es necesario reconocer que existen otros más integrables, como son los apoyos al combate (zapadores, artillería, apoyo aéreo...). Actualmente los aliados occidentales trabajan en mejorar la interoperatividad a nivel Brigada, nivel en otros tiempos tabú para estas experiencias, de tal modo que un Batallón de un determinado país pueda integrarse en una Brigada de otro país aliado y viceversa. Es obvio que el Cuartel General de la citada Brigada (Mando y Estado Mayor) deberá ser multinacional, pero esta cuestión tiene menos dificultad debido a la gran experiencia de este tipo de actuaciones de los países europeos y atlánticos cuyos procedimientos de trabajo son los de la OTAN.

planeamiento como en su ejecución, y dependiendo del nivel pueden también ser conjunto-combinadas, es decir con la participación de fuerzas de otros países. Los procedimientos que se empleen dependerán del tipo de conflicto, bien sea simétrico (convencional como la II Guerra Mundial, la de Irán-Irak...) o asimétrico (guerra irregular como las de Afganistán e Irak actualmente) y las actividades que se desarrollen dependerán del nivel de conducción que se contemple. Así, en el nivel estratégico militar, donde está el Mando de la operación, se realizarán sobre todo los aspectos de proyección de la fuerza y su sostenimiento en el Cuartel General del Coper. En el nivel operacional, el Comanfor se dedicará a la coordinación de las acciones de sus divisiones y brigadas, dándoles objetivos por fases y asistiéndoles en materia de inteligencia, apoyo aéreo, etcétera. Finalmente, en el nivel más bajo, el táctico, el comandante de una Unidad ejecutará las acciones concretas que le encomiende la orden de operaciones.

El planeamiento de la operación militar se realiza desde el de mayor nivel: el estratégico hasta, sucesivamente, el nivel operacional y el táctico, niveles estos dos últimos donde exclusivamente se coordinan capacidades militares y se realizan planeamientos específicos en sus áreas de responsabilidad. Además del planeamiento en cada operación y nivel, existe también la actividad fundamental de la conducción, es decir, la constante y necesaria toma de decisiones para realizar la ejecución y adaptarla a la situación cambiante. Es evidente que en algunas operaciones –por ejemplo UNPROFOR en los Balcanes– será necesario, además, un planeamiento y conducción internacionales que se desarrollan desde el DKPO de Naciones Unidas en Nueva York donde se coordinarán los componentes civil y militar de la operación al máximo nivel. También se puede emplear un Cuartel General multinacional preexistente, de la OTAN o de la UE, ya que están diseñados para llevar a cabo esta conducción internacional sin ningún problema.

Las operaciones militares se clasifican en función de los principios y procedimientos empleados y en razón de las fuerzas de los ejércitos que intervienen. Según los principios y procedimientos empleados, las operaciones pueden clasificarse en bélicas y no bélicas. Las primeras son aquellas en las que se emplean, o se amenaza con emplear, todas las capacidades militares de las organizaciones. Se trata del cometido principal de las fuerzas militares, que deben estar preparadas de forma permanente para el combate. Las operaciones militares no bélicas son aquellas que se realizan en situaciones de paz o crisis, mediante medidas militares que implican el empleo de fuerzas cuyas capacidades se aplican para mantener las tensiones entre países o entre facciones de un mismo país por debajo del umbral del conflicto bélico. También se realizan operaciones en apoyo de las autoridades civiles nacionales o internacionales, cuando sean requeridas, o en

caso de catástrofe o calamidad pública, aunque estas operaciones se clasificarían mejor dentro de las operaciones humanitarias que se verán posteriormente. En función de las fuerzas que intervienen, las operaciones militares se clasifican en específicas, conjuntas y combinadas, según se empleen fuerzas con predominio de un solo ejército, normalmente en el nivel táctico, de varios ejércitos, fundamentalmente en el nivel operacional, o como ya se ha indicado, de fuerzas que pertenezcan a dos o más naciones. Ya que es posible el uso de la fuerza armada, los planificadores de las operaciones restringen con prudencia el uso de las capacidades militares a través de unas Reglas de Enfrentamiento (ROE) que tengan en cuenta las sensibilidades políticas.<sup>11</sup>

Las segundas, las operaciones no bélicas, donde se encuentran integradas las operaciones de apoyo a la paz, precisan una definición más precisa porque se desarrollan ante una gama muy amplia de circunstancias cambiantes enmarcadas en una serie de actividades políticas, militares y civiles, que contribuyen a la prevención y resolución de conflictos y a la gestión de crisis para alcanzar unos objetivos determinados. Este tipo de operaciones tiene sus propios principios, algunos comunes con las operaciones bélicas, que sirven de guía para su ejecución. En primer lugar, las operaciones no bélicas también deben estar legitimadas a través de un mandato internacional, mediante acuerdos bilaterales y multilaterales y autorizados por la decisión del gobierno que envía las fuerzas. Estos requisitos se regulan de acuerdo con los procedimientos nacionales que fijan las condiciones para la salida de tropas al extranjero. El segundo principio para un comandante de una fuerza, y para los responsables de las organizaciones y Estados que participan en una operación, es la seguridad porque deben proteger a la fuerza durante la misión, por lo que deben ser capaces de asegurar la protección pasando, si la situación lo exige, desde una actitud pacífica a otra de combate. Finalmente, otro principio necesario para la conducción de las operaciones es el de que su objetivo esté claramente definido en el mandato, para planificar la misión y poder evaluar si

---

<sup>11</sup> Las reglas de enfrentamiento (ROE) son específicas de un país determinado y representan el perfil político del comportamiento que se desea cumpla el contingente nacional ante una serie de situaciones que se describen muy precisamente; pueden ser cambiantes a lo largo de la operación y ser requeridas al jefe de Estado Mayor de la Defensa para una situación determinada, y retiradas en otro momento en que desaparezcan esas circunstancias. Por ejemplo, se trataría de especificar qué actitud hay que tomar en caso de recibir fuego enemigo, indicando a continuación la secuencia en la respuesta de la fuerza a la que se aplica. Las ROE se ajustan al ordenamiento jurídico, nacional e internacional, a las directivas de planeamiento, a las prácticas colectivas y a la idiosincrasia nacional. Precisamente, la integración de varios contingentes nacionales dentro de un entorno multinacional con unas ROE no coincidentes produce un fenómeno de desajuste conocido en el argot de los cuarteles generales como *caveats*, que distorsiona la acción del mando porque no se pueden encomendar a los contingentes misiones que van contra sus ROE (por ejemplo, pretender que una Unidad de un país determinado realice una acción de tipo ofensivo cuando lo tiene restringido).

se progresa hacia su cumplimiento. Como en cada operación participan variados componentes civiles y militares, es necesario asegurar la unidad de esfuerzos que asegure la concurrencia para un mismo fin de todos los componentes de la operación<sup>12</sup> y perseverar en el tiempo porque las operaciones no bélicas pueden prolongarse durante un largo plazo hasta conseguir el objetivo estratégico buscado.

Desde el punto de vista de la doctrina, existen varios tipos de operaciones no bélicas que se diferencian por la autoridad de la que emanan, por su finalidad y misión, por los procedimientos empleados o por los riesgos que llevan implícitos.<sup>13</sup> Un primer tipo son las operaciones para la aplicación de sanciones impuestas legítimamente por una resolución de Naciones Unidas donde las misiones de las fuerzas armadas consisten en apoyar la ejecución de las sanciones controlando las fronteras, los accesos o las actividades prohibidas. Por ejemplo, las operaciones de la OTAN en la antigua Yugoslavia para garantizar el embargo de armas impuesto por la Resolución 1160/2001 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El segundo tipo corresponde a las operaciones de apoyo a las autoridades civiles, aquellas que son solicitadas por las autoridades competentes en situaciones de grave riesgo o calamidad pública y que se traducen en actividades militares que proporcionan apoyo temporal a las citadas autoridades. Pueden ser conjuntas, con varios ejércitos nacionales, y combinadas con fuerzas internacionales. Este podría ser el caso de la operación Respuesta Solidaria, desarrollada por la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) 5, con liderazgo español, en el terremoto que asoló varias zonas de Pakistán. Esta asistencia se diferencia de la asistencia que se presta en apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o a una coalición internacional en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina, realizando tareas de vigilancia o de apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas. Por ejemplo, las operaciones navales de la OTAN en el Mediterráneo para prevenir las acciones terroristas, operación *Active Endeavour*, desde 2001. Cuando así se precise, la fuerza terrestre

---

<sup>12</sup> La constatación de que la coordinación sobre el terreno entre los participantes no es suficiente para garantizar el éxito de las operaciones ha llevado a la búsqueda de nuevos procedimientos de gestión de crisis que incluyan a todos los actores y en todas las fases de la operación. Para una descripción de los orígenes y concepto de este enfoque integral, véase Iñigo Pareja Rodríguez y Guillem Colom Piella, "El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales", ARI nº 115/2008, Real Instituto Elcano, y Fernando García, "La nueva gestión internacional de crisis: el Experimento Multinacional nº 5", ARI nº 122/2007, Real Instituto Elcano.

<sup>13</sup> Una tipología actualizada desde el Derecho Internacional se puede encontrar en AA.VV. (2006), *Misiones internacionales de Paz: operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado-UNED, y también en AA.VV. (2007) "Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz", Documentos de seguridad y defensa nº 3, Ceseden, [http://www.ceseden.es/centro\\_documentacion/documentos/3.pdf](http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/3.pdf).

podrá colaborar con equipos de apoyo y transporte, asesoramiento técnico, apoyo operacional, apoyo táctico, vigilancia, apoyo ante disturbios civiles, búsqueda, transporte, manipulación y desactivación de artefactos y otras capacidades. Un ejemplo de esta participación por parte de España lo constituyó la Operación Libertad Duradera en Afganistán, en la que se apoyó con 548 militares desde enero de 2002 hasta julio de 2004, fecha en que los citados efectivos pasaron a ISAF, con misión de consolidación de la paz.

Las operaciones de extracción se refieren a aquellas que se realizan para evacuar fuerzas propias o aliadas amenazadas, de una zona en crisis a otra de mayor seguridad. En ambiente hostil puede llegar el caso de no disponer de consentimiento de presencia en la citada zona por parte del gobierno a quien se apoya, o que este haya perdido el control de la citada zona. Así, la OTAN preparó una fuerza para extraer en caso necesario a los miembros de la Misión de Verificación de la Organización de Seguridad y Cooperación (OSCE) en Kosovo autorizada por la resolución 1203/1998 del Consejo de Seguridad. Las operaciones de evacuación de no combatientes (*Non-combatant Evacuation Operation*, NEO) se diferencian del tipo anterior en que se planifican y ejecutan con la finalidad de trasladar al personal no combatiente a un lugar seguro desde un área afectada por una crisis interna o un conflicto armado. La fuerza militar empleada deberá proporcionar seguridad, control, movimiento y apoyo sanitario. Cuando las operaciones se dedican a localizar personas se denominan operaciones de búsqueda y rescate, como cuando una Compañía de la Legión española formando parte de la operación EUFOR RDC de la UE en apoyo a la misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), intervino con éxito en agosto de 2006 para rescatar al enviado especial de Naciones Unidas y a varios embajadores sitiados en Kinshasa.

Se han dejado para el final dos tipos de operaciones no bélicas que se confunden a menudo por los medios de comunicación y por los analistas, por lo que precisan alguna diferenciación más detallada para evitar esa confusión. Nos referimos a las operaciones humanitarias y a las de apoyo a la paz. Las primeras se realizan para aliviar el sufrimiento humano, especialmente en circunstancias en las que las autoridades responsables en el área son incapaces o no tienen voluntad de proporcionar el adecuado apoyo a la población. Su confusión con las operaciones de apoyo a la paz obedece a que estas suelen tener una componente humanitaria apreciable que puede, según su importancia, hacer difícil su diferenciación de una operación humanitaria. Además, normalmente, se combinarán para intervenir en zonas que han sufrido desastres, provocados por causas naturales o por conflictos armados. Las fuerzas armadas proporcionan apoyos sanitarios y logísticos al



personal civil y los medios militares de reconstrucción y mantenimiento de infraestructura en las misiones humanitarias pero no recurren a la fuerza, porque si lo hacen la clasificación pasaría de operación humanitaria a operación de apoyo a la paz.

Aunque pueden coexistir, estas operaciones pueden concretarse en tres grupos: (1) socorro en desastres; (2) ayuda a refugiados y desplazados; y (3) ayuda humanitaria. Existen múltiples ejemplos de participación española en este tipo de misiones, entre ellas como más destacada la de *Provide Comfort*, en la que un Batallón Paracaidista español se desplazó al Kurdistán iraquí, en 1991, para la asistencia humanitaria a los refugiados kurdos, posterior al genocidio practicado en esa zona por Sadam Hussein. También son de este carácter la Fuerza Específica de la Comunidad Europea (*European Community Task Force, ECTF*) en Macedonia en 1992, la misión de asistencia de Naciones Unidas en Ruanda (UNAMUR) para asistencia a los refugiados del genocidio ruandés, la operación de la Fuerza Multinacional de Protección de Naciones Unidas en Albania (ALBA) en 1997, para la protección de la ayuda humanitaria, la operación ALFA ROMEO para prestar asistencia médica y humanitaria en 1999 a los refugiados en territorio albanés y la operación Respuesta Solidaria, en 2005, para socorrer a Indonesia, entre muchas otras.

Por ser el núcleo del análisis de este Documento de Trabajo nos referiremos de forma separada y más exhaustiva a lo que doctrinalmente se conoce como operaciones de apoyo a la paz. Siguiendo la tipología expuesta en la Tabla 1, finalmente queda por analizar este tipo de operaciones insistiendo en que se trata de operaciones no bélicas, que se realizan bajo los auspicios de Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales competentes, de conformidad con el mandato aprobado por la resolución de las mismas y que cuentan, normalmente, con el consentimiento de las partes implicadas. Se establecen para ayudar a controlar y resolver conflictos y se realizan bajo el mandato de la organización internacional, integrando un componente militar, cuyas capacidades vendrían moduladas por la situación a fin de proporcionar la seguridad necesaria, y un componente civil de la operación que, como ya se ha dicho anteriormente, tendría una presencia mínima en situaciones de gran inseguridad pero que crecería a medida que se consolidara la seguridad de la situación. Esta dosificación de los esfuerzos militar y civil sería evidente en un conflicto teórico que recorriera los siguientes estadios: prevención de conflictos, intervención o fase coercitiva, estabilización y normalización.

Se puede afirmar que la coincidencia doctrinal en los principios y procedimientos de las operaciones de paz, en el ámbito aliado, es total. Entre otras cosas porque



existe una línea de entendimiento que emana de Naciones Unidas, una doctrina aceptada por los compromisos asumidos por las naciones integradas en las organizaciones de seguridad y defensa, como la OTAN, y una práctica desarrollada en múltiples escenarios que confirman la necesaria interoperatividad a través de la base doctrinal.<sup>14</sup> Esto no quiere decir que no haya diferencias de criterio pues, a menudo, la nación líder tiende a imponer sus procedimientos, sobre todo si es una potencia de primer orden. Este aspecto hay que dejarlo claro desde el primer momento para ser realistas, tratando de tener en cuenta todas las sensibilidades para mejorar la cohesión y la acción de conjunto.

Sin embargo, hay que asumir que en cualquier actuación multinacional pueden aparecer diferencias de criterio sobre las reglas de enfrentamiento de cada contingente, lo que en los cuarteles generales multinacionales se conoce con el nombre de *caveats* y que son la consecuencia de las restricciones o reservas político militares de los Estados sobre el uso de sus contingentes desde el momento de conceder el permiso para su participación. Es difícil que haya una coincidencia al ciento por cien en la actitud y respuesta de cada fuerza ante un variado tipo de situaciones, ya que aunque el comandante multinacional tenga el mando operacional de las unidades de diferentes naciones (operational command, OPCOM), que le faculta para asignar misiones a las mismas, la forma de cumplir esas misiones viene condicionada por las ROE. En el caso de que el comandante multinacional reciba el control operacional (operational control, OPCON), en lugar del mando operacional, el asunto se convierte en un verdadero problema, ya que el citado mando no puede ni siquiera cambiar las misiones. Por eso, el comandante multinacional debe conocer los *caveats* de sus contingentes y obrar en consecuencia, negociando hasta donde sea posible sus límites, pero sin forzar el cumplimiento de misiones que alguna nación no podría asumir; aunque estos aspectos no son específicamente doctrinales si tienen relación en el ámbito de la ejecución.

Las operaciones de apoyo a la paz recorren exhaustivamente toda la gama del espectro del conflicto, desde el riesgo para la paz hasta la construcción consolidada de la misma, admitiéndose doctrinalmente la siguiente clasificación.

**Tabla 2. Tipología de las operaciones de apoyo a la paz**

<b>Operaciones de apoyo a la paz</b>	Prevención de conflictos
	Establecimiento de la paz
	Imposición de la paz
	Mantenimiento de la paz

<sup>14</sup> Cabe decir también, en el final de este análisis, que es muy frecuente en la OTAN clasificar a las operaciones bélicas como incluidas dentro del Artículo V del Tratado de Washington que determina la asistencia defensiva mutua, mientras que las operaciones de apoyo a la paz a las que nos referimos se clasifican como operaciones no Artículo V.

Las operaciones de prevención de conflictos son aquellas que se establecen en apoyo a los esfuerzos diplomáticos y políticos para resolver una disputa.<sup>15</sup> La prevención se logra mediante: (1) la alerta temprana, evitando que las situaciones degeneren en un conflicto armado; (2) la vigilancia de las zonas más conflictivas, para detectar actividades militares y evitar la ruptura de hostilidades; y (3), en su caso, el despliegue preventivo de fuerzas multinacionales en las zonas afectadas por la crisis o en zonas próximas. Como ejemplo de la participación en esta clase de operaciones cabría citar: UNAVEH, en Haití en 1990, donde nueve observadores españoles asistieron a las elecciones; MINURSO en 1999 para colaborar a la elaboración del censo electoral en el antiguo Sahara español; y EUFOR Chad, donde 100 militares del Ejército del Aire, con dos aviones C-295, colaboraron hasta 2008 para crear las condiciones para el regreso de los refugiados.

Las operaciones de establecimiento de la paz sirven para apoyar las medidas diplomáticas posteriores al inicio de un conflicto para establecer un cese de actividades o un acuerdo pacífico rápido. Entran dentro de esta categoría las operaciones que se llevaron a cabo por la OSCE, en Moldavia y Georgia, o de la UE en la Antigua Yugoslavia (EUMM, ECMM, ECMMY) donde han participado observadores españoles. A continuación se encuentran las operaciones de mantenimiento de la paz que buscan la contención, moderación y finalización de hostilidades entre o dentro de Estados. Son operaciones que cuentan con el consentimiento de las partes beligerantes para tutelar y facilitar la implantación del acuerdo de paz, y en ellas se emplean contingentes militares multinacionales (capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas).<sup>16</sup> Algunas consisten en la observación de líneas de demarcación o alto el fuego, pudiendo participar observadores militares, personal civil y policial. Otras, de verificación, se dedican a la investigación, supervisión y comprobación de los distintos compromisos adoptados para alcanzar la paz por los beligerantes. También se pueden dedicar a: (1) la interposición, para mantener separadas las fuerzas en conflicto, mientras están en marcha las negociaciones de alto el fuego o un acuerdo de paz; (2) la supervisión de las fronteras, cuando el enfrentamiento gira en torno a ellas; (3) la pacificación, para poner fin a la violencia con medios pacíficos y posibilitar que la población pueda volver a la normalidad y conseguir un acuerdo de paz; y (4), finalmente, el control de la escalada de las tensiones para las que las fuerzas presentes deben contar con la flexibilidad y los instrumentos necesarios para prevenir o responder a la escalada si cualquiera de las facciones deja de cumplir el proceso de paz o incumple los acuerdos. Es patente que este tipo de misiones son las que han producido mayor número de operaciones en las que España ha participado de diferente manera; así, entre muchas otras se pueden

---

<sup>15</sup> Tanto en la doctrina internacional como en la DO 001, la prevención de conflictos (*conflict prevention*) comprende el conjunto de operaciones que van desde iniciativas diplomáticas hasta despliegues preventivos de fuerzas para prevenir la escalada de un conflicto armado o su extensión geográfica. Suponen despliegues operativos de fuerzas con medios suficientes para prevenir los efectos citados.

<sup>16</sup> Al igual que en la nota anterior, el establecimiento de la paz (*peace-keeping*) comprende operaciones multifuncionales, de fuerte componente militar, cuyo finalidad es la de facilitar la aplicación de un acuerdo de paz.

enumerar las siguientes: (1) UNAVEM I y II, en Angola, para supervisar el alto el fuego, la retirada de las tropas cubanas y la activación de la política angoleña (1991-1993); (2) ONUMOZ, para vigilar el alto el fuego entre el gobierno y la Resistencia Nacional Mozambiqueña; (3) ONUCA, para verificación del cese de ayuda a las fuerzas irregulares en Nicaragua; (4) ONUSAL, para asegurar el respeto de los derechos humanos en el conflicto entre el gobierno y el Frente Nacional Farabundo Martí en El Salvador; (5) UNPROFOR y SFOR, para proteger y estabilizar Bosnia-Herzegovina; y (6) UNMIK y KFOR, para hacer lo mismo en Kosovo.

Las operaciones de imposición de la paz presentan las mayores posibilidades de emplear la fuerza porque se recurre a ellas cuando han fallado las anteriores. Se plantean cuando no se ha conseguido el consentimiento de las partes en conflicto o cuando así lo especifica el mandato internacional (Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas). Lógicamente son menores en número y como ejemplo más significativo se puede citar a IFOR (Implementation Force) en Bosnia-Herzegovina en 1995, donde España participó en las operaciones terrestres acordadas en la OTAN con una Brigada de Infantería de 1.200 efectivos y en la operación de ataque aéreo contra objetivos serbios en 1999, durante el conflicto de Kosovo.

Después de un conflicto o guerra internacional o de enfrentamientos internos, se pueden poner en marcha operaciones de consolidación de la paz para asegurar los acuerdos políticos que pongan fin al conflicto, mediante acciones políticas, económicas, sociales y de reestructuración militar. Este sería el caso de la operación ISAF (International Security Assistance Force) en Afganistán, ALTHEA y EUFOR en Bosnia-Herzegovina y Libre Hidalgo en El Líbano, de amplia participación española. Es evidente que en estas operaciones se pueden producir evoluciones notables, tanto en sentido positivo de distensión y superación del conflicto como negativo de agravamiento, y que será frecuente pasar de una a otra. En cualquier caso, será necesario prever las capacidades necesarias para cada una de las opciones y, sobre todo, la posible existencia de un agresor que pueda hacer necesario el empleo de la fuerza. Por ello es necesario adaptar las ROE a las necesidades de las operaciones, haciéndolas más severas cuando la autodefensa no basta o restringiéndolas a la autodefensa cuando no sea necesario un uso mayor. El destino natural de las fuerzas que participan en estas misiones es ser retiradas de la zona de operaciones cuando se hayan alcanzado los objetivos de planeamiento, evitando su presencia indefinida ya que la fuerza militar es escasa, se desgasta y debe reciclarse para ser empleada de nuevo en conflictos venideros.

Estas operaciones apoyan y refuerzan los esfuerzos diplomáticos para mantener la paz en zonas de conflicto potencial o contener y finalizar las hostilidades en caso de producirse. La Doctrina DO.001 indica que su objetivo es conseguir la paz, mediante actuaciones que la favorezcan, más que imponerla a las partes del conflicto. La actuación de las fuerzas militares debe ser en todo caso de una escrupulosa imparcialidad, a pesar de la dificultad de la situación, que puede ser de una gran ambigüedad y tensión. Como ya se ha dicho,

estas operaciones incluyen normalmente personal civil en tareas de tipo político, administrativo, de policía y sanitario, pero eso no cambia la naturaleza de la misión, como tampoco lo hace la coyuntural cooperación con otros actores no militares sobre el terreno.

Como es lógico, después de las experiencias de las últimas operaciones de apoyo a la paz, foros especializados como Finabel (Francia, Italia, los Países Bajos, Alemania, Bélgica y Luxemburgo, los países creadores) están mejorando la transición doctrinal a través de toda la gama de operaciones de este tipo. Este foro reúne a los Estados Mayores de los ejércitos de tierra de la UE, con una organización sencilla a base de un secretariado en Bruselas y grupos de trabajo multidisciplinares multinacionales que se ocupan de la interoperatividad de los ejércitos de tierra europeos; entre ellos los que se ocupan de la nueva doctrina, y como resultado presentan el nuevo concepto de operaciones de estabilización, que seguirían inmediatamente a la fase coercitiva de intervención; la normalización sería el final del ciclo y el fin de la operación. La definición de una misión como de estabilización (por ejemplo, la que realiza ISAF en Afganistán), donde puede emplearse la fuerza en distintos niveles y momentos de acuerdo con la situación, sería más coherente con la realidad de los escenarios complejos que se dan hoy en día, porque a veces la clasificación de las operaciones de paz viene determinada más por criterios políticos que militares. Para hacer frente al cambio de situaciones de seguridad, es mejor tener preparada la fuerza para responder a todo lo largo del espectro de conflictividad posible (*full spectrum*), con sus ROE correspondientes, que asistir a una incompetencia funcional en cuanto cambian las condiciones del conflicto. Cuando esto ocurre, la denominación condiciona el planeamiento, y como éste ajusta el nivel de fuerza previsto, si cambian las condiciones que definen la misión, los mandos de las operaciones se ven en dificultades para justificar un uso de la fuerza distinto del previsto, de tal forma que las operaciones pueden convertirse en rehenes de las definiciones. Los contingentes españoles han pasado por esta situación en Irak y en Afganistán y conocen la dificultad de actuar como fuerza militar dentro de una operación definida como puramente humanitaria o de consolidación de la paz, cuando en la zona de interés de la Unidad militar se está conduciendo por sus aliados un conflicto armado importante, con fases convencionales y asimétricas.<sup>17</sup>

En el caso español, el Ejército de Tierra, dentro de la acción conjunta, participa en este tipo de operaciones mediante la proyección de una fuerza militar adecuada a la misión a cumplir, necesariamente equilibrada para los cometidos a desarrollar, fruto de un esmerado planeamiento y de la ya dilatada experiencia.<sup>18</sup> También puede proceder al envío de observadores militares o a una combinación de las anteriores, realizada por fases o

---

<sup>17</sup> La dificultad de adaptación es mayor para el mando de la operación que para el combatiente sobre el terreno (el de Tierra), al que su instrucción le permite pasar, en poco espacio de tiempo, de dar protección a la entrega de ayuda humanitaria, a gestionarla por sí mismo, a participar en un proceso de negociación, a relacionarse con la población local y, llegado el caso, combatir a un enemigo que trata de eliminarle.

<sup>18</sup> Según cálculos de José Luis Calvo Calero, las proporciones de tropas por habitante es de uno por cada 625 habitantes en Afganistán, uno cada 150 habitantes en Irak, uno por cada 60 en Bosnia-Herzegovina y un por cada 40-45 en Kosovo, y de ellos el 30%-35% se dedica a tareas de combate. *Revista Ejército*, nº 792, abril 2007, pp. 6-12.

coincidentes. Antes de implicarse en una operación de apoyo a la paz, es importante evaluar una serie de requisitos que coadyuvan al éxito de la misión:

- (1) Contar con el mandato (legitimación) de una organización internacional, preferentemente de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que ejerza o delegue el control y dirección política de las unidades intervinientes.
- (2) Contar con el consentimiento o la solicitud de las partes para la operación y la presencia de cada uno de los participantes.
- (3) Contar con una amplia participación de Estados, para reforzar la multinacionalidad e internacionalización de la operación.
- (4) Acompañar las operaciones de paz de procesos de negociación política y, en su caso, de reconstrucción que permitan asumir sus responsabilidades a las partes.
- (5) Apoyo político y social, nacional e internacional, al despliegue y continuidad de estas misiones.

En la medida que las operaciones de apoyo a la paz reúnan mayor número de requisitos, es más probable encontrar Estados que contribuyan a ellas. En lo que respecta a las normas de planeamiento y ejecución, y por lo tanto de obligado cumplimiento para los participantes, merece la pena citar las que establecen las condiciones que regulan la relación entre los contingentes y las autoridades locales y que vienen establecidas en el acuerdo sobre el estatuto de la fuerza que apoya la paz (*Status of Force Agreement, SOFA*) y, a través de él, se establecen las relaciones necesarias entre partes, derechos y obligaciones, entre ellos el respeto de las leyes y costumbres del país anfitrión. Son de sobra conocidos los principios que rigen este tipo de operaciones, que representan un estilo de comportamiento ético fundamental para el éxito de las mismas. La imparcialidad parece elevarse sobre otros conceptos debido a que es la llave del respeto de las partes, el primer escalón de la negociación con ellas, y quizá el primer requisito de un acuerdo. En cualquier caso, la imparcialidad es contraria a la imposición y la neutralidad, aunque es importante, no puede hacer perder de vista el objetivo de la operación cuando se trata de pacificar.

El uso de la fuerza en las misiones no bélicas plantea la duda de si se trata o no de operaciones militares diferentes. La pregunta surge de si las fuerzas militares se emplean en las misiones porque son necesarias o porque, como opinaba Dag Hammarskjöld, secretario general de Naciones Unidas desde 1953 hasta su muerte en accidente aéreo en una misión de paz en el Congo, las operaciones de paz no se adaptan exactamente a la actuación de las fuerzas armadas, pero estas son las únicas y más capacitadas para hacerlo. Hoy en día no es posible poner en marcha una de las misiones mencionadas sin contar con una fuerza militar. Yendo más lejos todavía, con la reaparición del enemigo de modelo asimétrico y la insurgencia, término que consagra la doctrina norteamericana especialmente para un enemigo complejo, asimétrico, que trata de subvertir el orden incipiente y hacerse con el poder en la zona, es imposible prescindir del componente militar de las operaciones de paz, y éstas, en ciertos escenarios, tienden a asimilarse a las operaciones bélicas aunque se desarrollen junto a elementos civiles dedicados a la



reconstrucción, el desarrollo y la gobernabilidad. Como atestiguan los teatros balcánico, africano y asiático, la oposición de las facciones y grupos al bien general degenera frecuentemente en situaciones de violencia contra el personal humanitario, militar o civil, independientemente del Estado o la organización para la que trabaja, lo que hace absolutamente imprescindible la presencia de un componente militar que ofrezca la necesaria protección. Este es el caso de las fuerzas españolas en Afganistán protegiendo las tareas civiles del equipo de reconstrucción provincial (*Provincial Reconstruction Team, PRT*) en la provincia de Badghis.

La determinación del componente militar de una operación de apoyo a la paz en la que participe España comienza con la Directiva de Planeamiento del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), único responsable de las operaciones en el exterior. Para emitir el citado documento debe existir una decisión política de participación que fije y transmita los parámetros básicos de la misma, como son, el mandato internacional y su traducción en exigencias político militares, la entidad máxima de la fuerza militar participante, las condiciones político-militares de ejecución, la zona objeto o el marco relacional multinacional, entre otras cuestiones. El JEMAD, a través del Mando de Operaciones, procede, a la determinación de los requerimientos operativos de la futura operación. Una vez logrados se efectúa, en íntimo contacto con los Estados Mayores de los Ejércitos, el diseño de la estructura operativa genérica necesaria. A continuación se acude a la conferencia de generación de fuerzas, de carácter multinacional, para identificar las nacionalidad de las capacidades, pudiendo ser propias y ajenas.

El JEMAD, con los elementos anteriores y las Propuestas de los Ejércitos, elabora y emite su plan de operaciones (*Operations Plan, OPLAN*), donde se recogen todos los extremos necesarios para el desarrollo de la operación de apoyo a la paz, incluidos los de nivel político militar correspondientes, como son, el memorando de entendimiento (*Memorandum of Understanding, MOU*) donde se acuerdan todos los aspectos de ejecución prácticos multinacionales, y los acuerdos técnicos para regular asuntos muy concretos. Paralelamente, y una vez aprobado el OPLAN del JEMAD, se van diseñando las reglas de enfrentamiento para la operación, en una constante consulta entre el Estado Mayor de la Defensa y el Ministerio. Establecido el OPLAN, los ejércitos implicados proceden a la elaboración de las plantillas de las Unidades participantes (personal, material y equipo), mientras paralelamente, y en íntimo contacto entre los Estados Mayores implicados, el JEMAD elabora el plan de concentración, el de proyección de la fuerza y el de sostenimiento de la misma, que se irán incluyendo en el OPLAN como anexos.

Mientras, las Unidades se concentrarán en una zona adecuada, normalmente en territorio nacional, donde realizarán ejercicios de adiestramiento para las nuevas misiones, adaptándose a los usos, costumbres y requerimientos de las mismas. Es frecuente realizar un ejercicio multinacional previo, normalmente de puestos de mando (*Command Post Exercise, CPX*) para adaptarse al mando multinacional. Posteriormente, serán proyectadas a la zona de operaciones, desde donde desplegarán para actuar en sus áreas de



responsabilidad respectivas. Todo el dispositivo de sostenimiento estará ya en zona, según las circunstancias, y procederán a proporcionar los apoyos necesarios a la fuerza y al componente civil, en su caso. Finalizada la misión, se producirá el repliegue hacia territorio nacional, y a la dislocación de las Unidades participantes hacia sus acuartelamientos habituales.

#### **(4) La participación española en operaciones de apoyo a la paz: marco de actuación**

En España, al igual que en la mayor parte de los países aliados, las fuentes de derecho que amparan las operaciones de apoyo a la paz hay que buscarlas en la Constitución, en el Derecho Internacional Público y en legislación especializada referente al sector de seguridad y defensa. La Constitución española de 1978 es muy poco esclarecedora al respecto, quizá porque en el momento de su elaboración la participación de fuerzas españolas en operaciones del tipo que venimos describiendo era prácticamente nula y el advenimiento de la nueva tipología de conflictos tuvo que esperar al menos una década para su comienzo. La falta de una referencia normativa obedece tanto a nuestro aislamiento en cuestiones internacionales, como al escaso desarrollo de estas operaciones durante la guerra fría como se ha mencionado anteriormente. La Constitución sólo se refiere al procedimiento de declaración de guerra y establecimiento de la paz, cuestión que para muchos analistas es necesaria para prever esa eventualidad, pero de poco probable uso debido a la obsolescencia del término guerra, y lo que es más evidente, por otros escenarios calientes del globo, a su nula utilización para aquellos que emprenden o cesan sus hostilidades.

Tampoco las leyes posteriores relativas a la Defensa Nacional, la de 1980, modificada en 1984, pudieron enmarcar jurídicamente este tipo de operaciones, que alcanzan su paroxismo de empleo desde el fin de la Guerra Fría hasta nuestros días.<sup>19</sup> Hasta la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, cada Gobierno decidía la participación en una operación e informaba al Congreso sobre las mismas, caso por caso, y según las circunstancias, sin que el procedimiento estuviera regulado. Amparándose en los mandatos de Naciones Unidas y en la existencia de un consenso relativo en materia de defensa y política exterior, y en su fortaleza parlamentaria, los gobiernos informaban de las decisiones o del estado de las misiones pero sin que el Parlamento tuviera una función de control definitiva en este asunto. Sin embargo, y a medida que se fueron complicando los conflictos, aparecieron nuevos tipos de operaciones relacionados con la injerencia humanitaria o la defensa preventiva que carecían de una regulación adecuada, tal y como se evidenció con motivo de la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 sin el mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La situación cambió radicalmente a partir de 2003 cuando el gobierno envió ayuda humanitaria, en la zona litoral de Umm Qassar, próxima a Kuwait, para el campo de prisioneros iraquíes allí situado al final de la invasión de Irak por la coalición que lideraban EEUU y el Reino Unido. Esta decisión, no

---

<sup>19</sup> Para una evolución del proceso, véase Félix Arteaga (2008), "La internacionalización de las misiones internacionales", en Instituto Universitario Gutierrez Mellado-UNED.

amparada por una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, creó una situación controvertida, en torno a la legalidad y finalidad de la participación española, sin mandato de Naciones Unidas, en una coalición formada por EEUU y el Reino Unido para el ataque a Irak, aunque fuera de carácter humanitario y en la fase final de la citada invasión. Posteriormente, en agosto del 2003, y al amparo de la Resolución 1483 de 22 de mayo de 2003 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se produjo la participación española con unos 1.300-1.400 efectivos con misión de estabilización de la zona de responsabilidad de la División Multinacional Centro Sur.<sup>20</sup> La participación finalizó en mayo del año 2004 bajo el nuevo gobierno salido de las elecciones de marzo del 2004.

Es evidente que estas operaciones terminaron de romper el consenso previo entre los principales partidos y se plantearon dudas sobre la legalidad o la legitimidad de las operaciones de apoyo a la paz, ya que existía la posibilidad de que estas operaciones no contaran con un marco legitimador, ni del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ni de otras organizaciones internacionales de seguridad y defensa, haciéndose patente la necesidad de contar con un procedimiento que regulara la intervención de fuerzas militares españolas en el exterior.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 vino a resolver, o al menos a prevenir y evitar, muchos de los defectos que se venían arrastrando, de tal manera que estrecha en gran medida el margen de discrecionalidad con el que venían actuando los ejecutivos de turno, al enviar tropas a operaciones de apoyo a la paz en el exterior.<sup>21</sup> En lo que concierne a estos aspectos, la Ley fija las condiciones previas para el envío de fuerzas militares al exterior, fomenta el control parlamentario de las operaciones, establece los requisitos de las mismas y describe los nuevos tipos de misiones.<sup>22</sup> En lo que respecta a

---

<sup>20</sup> No habría que confundir esta fase, en la que España envía un contingente importante a Irak con la misión de estabilización y reconstrucción, al amparo de la Resolución 1483 del Consejo de Seguridad, y en la que se identifica claramente a EEUU y el Reino Unido como las únicas potencias ocupantes, con la misión anterior en la que se envió un buque de apoyo logístico a la zona de Umm Qassar para prestar ayuda humanitaria a los prisioneros iraquíes que en número de 7.000 estaban concentrados en esa zona y socorriendo, de paso, a la población del lugar. Para mejor diferenciación entre el carácter humanitario de una misión y el de estabilización de la siguiente, véase “Reflexiones Militares sobre la Participación Española en Irak”, *ABC*, 2/IV/2008.

<sup>21</sup> Para un estudio actualizado del control parlamentario sobre el envío de tropas al exterior, véase Anna Herranz (2008), “Congreso de los Diputados y las políticas europeas de seguridad: ¿cuánto (des)control parlamentario?”, *Observatori de Política Exterior*, nº 4, febrero, <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/127/Yvmfs0PIWOoyLiSLgwmg.PDF>, y el dossier “European Military Capabilities”, del Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos (IISS) de Londres, 2008, pp. 139-149.

<sup>22</sup> Según el art. 16, las misiones consistirán en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas que se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y de la administración, así como la rehabilitación de un país o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos. El art. 19. matiza aún más las citadas misiones añadiendo que las fuerzas armadas realizarán las misiones autorizadas en resolución del Consejo de Seguridad o acordadas en el marco de otras organizaciones de seguridad y defensa, OTAN y UE especialmente, en el marco de sus respectivas competencias y sean conforme a la Carta de las Naciones Unidas, y no contradigan ni vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución, y siempre que las misiones no estén directamente relacionadas con la defensa de España o con el interés nacional.

condiciones, las misiones deben ser como consecuencia de la petición expresa del gobierno del Estado en cuyo territorio se va a desarrollar la operación, o que hayan sido decididas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o una organización internacional como la OTAN o la UE. También indica que deben estar ligada a fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz y ser conformes a la Carta de las Naciones Unidas. La Ley establece una vía normal y otra de urgencia de control parlamentario donde la consulta es previa o posterior al envío pero se precisa la autorización o la ratificación del envío.

Aunque parece que la Ley se ocupa de aspectos hasta ahora no contemplados, cuestión que como hemos visto es verdad, sin embargo, se estima que pudiera haberse aprovechado mejor la ocasión para matizar algunos extremos. Tal y como aparece en ella, es posible que algunas misiones, en las que se viene participando, como las de imposición de la paz y prevención de conflictos, no estén contempladas a no ser que el concepto de mantenimiento de la paz sea considerado de forma muy genérica. Esta definición implícita permite amparar misiones no tasadas explícitamente pero puede conducir a abrir nuevos debates si se exige una enumeración explícita.

Desde 1989, la participación española ha ido en aumento, en escenarios alejados y complejos, en diferentes tipos de conflictos y en un ambiente de gran afluencia de organizaciones civiles. Habría que precisar los escenarios geográficos en donde se ha intervenido, y se interviene, los datos de la misión y los aspectos de jerarquía internacional establecida. Se puede admitir que las fuerzas armadas han participado en prácticamente toda la geografía mundial, África, Centroamérica, Europa Central, Oriente Próximo y Medio y el continente asiático. En líneas generales, la decisión de participar tiene algunos patrones que explican la contribución española a las misiones internacionales de apoyo a la paz. En primer lugar, figura la voluntad de contribuir a preservar la paz y la seguridad internacional, el respeto a los derechos humanos y la necesidad humanitaria. Geográficamente, la periferia europea, el Mediterráneo y Oriente Medio son las áreas más repetidas, aunque los compromisos con la OTAN y con la UE explican la presencia creciente en escenarios más lejanos. La presencia en América Central responde a los vínculos tradicionales con la zona, pero el escaso número de misiones –ONUSAL (El Salvador), ONUCA (Nicaragua) y UNAVEH (Haití)– obedece a la mayor estabilidad de la zona en los últimos tiempos. Puede existir un giro estratégico en dirección a África, sobre todo por los fenómenos de migración con este origen y destino España y Europa o por motivos humanitarios en Chad y Darfur, aunque la tendencia europea es la de potenciar el protagonismo de la Unión Africana. Por último, la participación española no está determinada por la presencia de intereses económicos ni la de aprovechar estas operaciones para entrenar y mantener las tropas a cargo de Naciones Unidas.

Desde que España decidiera por primera vez participar en el esfuerzo internacional por la paz y estabilidad mundiales, con la misión de observación en Angola en 1989, el esfuerzo no ha dejado de ser continuo y diversificado. Más de 50 misiones realizadas en ese periodo

de 20 años marcan un resultado y una decisión clara de cooperación con la paz y estabilidad internacionales.<sup>23</sup> Cualquier evaluación cronológica de la participación española en operaciones de este tipo debe tener en cuenta, al menos, dos aspectos. El primero estaría en relación con la progresiva adaptación de nuestras fuerzas armadas a las nuevas misiones, partiendo de la base de que no se trata de misiones alternativas a las que gravitan sobre ellas en el ámbito de su empleo directo en combate (operaciones bélicas), sino que se utilizan sus capacidades y disponibilidad militares, fruto de su adiestramiento, para desarrollar aquellas, de tal forma que en la actualidad, debido a las últimas reestructuraciones, la orgánica de los Ejércitos puede atender tanto a las operaciones bélicas como a las no bélicas. En segundo lugar, las fuerzas armadas españolas no han registrado ninguna denuncia, después de esa cincuentena de misiones, por actos contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario y son especialmente apreciadas por la población civil en sus áreas de intervención.

A pesar de su normalización, la participación en misiones de apoyo a la paz sigue presentando muchas dificultades, como la autolimitación en el empleo de la fuerza en contraposición con la asunción de riesgos innecesarios, la comunicación del esfuerzo realizado a la opinión pública en el mundo mediático actual, la convicción de que no hay seguridad absoluta y que siempre habrá bajas, la limitación del techo de efectivos en el exterior, el creciente coste de las operaciones, la fatiga de combate sobre el personal y los equipos, la adaptación a la lucha contra la insurgencia o la profundización de la multinacionalización.

## **(5) Conclusiones**

Las operaciones de paz se confirman como un procedimiento consolidado de Naciones Unidas para mantener la paz internacional una vez acabada la Guerra Fría. Aprendiendo de sus errores, Naciones Unidas ha mejorado su capacidad de planeamiento y conducción, aunque también se ha aproximado más a las misiones del Capítulo VII de su Carta, introduciéndose en misiones cada vez más complejas. La tradicional dificultad de Naciones Unidas de afrontar misiones debido a la ausencia de fuerzas propias se ha paliado por varios procedimientos que mejoran sensiblemente su operatividad y su capacidad de seguimiento de las misiones.

El derecho a veto continúa como prerrogativa de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad pero su utilización sobre las operaciones de paz se ha reducido en comparación con el período anterior de la Guerra Fría. La legitimación de Naciones Unidas para adoptar resoluciones y dotar de mandatos a las misiones internacionales de apoyo a la paz ha sufrido momentos de aceptación y de rechazo según el consenso o la división en torno al proceso de decisiones del Consejo de Seguridad. Los países que participan en operaciones de apoyo a la paz aspiran a contar con un mandato legitimador de Naciones Unidas pero

---

<sup>23</sup>El estado y antecedentes de las misiones españolas se puede encontrar en el Ministerio de Defensa accediendo a [http://www.mde.es/contenido.jsp?id\\_nodo=4261](http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4261).

ya que el Consejo de Seguridad puede no emitir mandatos debido a las divergencias durante su proceso de decisión, algunos países y organizaciones no descartan la posibilidad de actuar en ausencia de mandato.

Las organizaciones de seguridad y defensa, por sus cadenas permanentes de cuarteles generales y de fuerzas así como por su disposición a cooperar con Naciones Unidas, constituyen una buena solución para el planeamiento y la ejecución de una operación de paz.

Las operaciones de paz integran componentes civiles y militares, íntimamente relacionados; la situación de la seguridad en la zona de aplicación de la operación marcará la entidad de la fuerza militar, y la mejora de aquella el mayor protagonismo del componente civil.

El mandato internacional representa y describe el objetivo de la misión de paz y sus condiciones de ejecución. Constituye el inicio de un planeamiento de fuerzas y de esfuerzos civiles coordinados. Un cambio de mandato supone una variación de objetivo y muy posiblemente una variación de los planeamientos citados. Cada operación de apoyo a la paz tiene su objetivo, plasmado claramente en el mandato internacional. La transición de un tipo a otro precisará de un nuevo mandato, una nueva estructura cívico-militar y unas nuevas reglas de enfrentamiento. La permanencia en los criterios de una operación desfasada en objetivos y desajustada en estructura conduce al fracaso.

Las reglas de enfrentamiento, perfil político militar de la forma con la que cada contingente pretende ejecutar la operación de paz, dependen también de cada tipo de operación y mandato internacional. Las diferentes reglas de enfrentamiento de una operación de este tipo complican en extremo el mando y control en el ámbito multinacional. Siendo un obstáculo insalvable, prácticamente, será necesario negociar profundamente en ese ambiente para mejorar la eficacia de la misión

La tipología de las operaciones es muy variada y por ello es necesario un sólido referente doctrinal. Las operaciones no bélicas que conduce España siguen la Doctrina de Empleo de las Fuerzas Terrestres, que tiene en cuenta las de la OTAN y de la UE, así como los acuerdos internacionales suscritos, descendiendo a detalles que frecuentemente no afectan al Ejército del Aire y a la Armada, para los que también constituye una doctrina de referencia.

Las operaciones de apoyo a la paz se encuentran situadas doctrinalmente entre las de tipo no bélico, pero no son las únicas y se confunden a menudo. En cualquier caso, acogen acciones que no necesitan de la aplicación del arte de la guerra ni de los principios que rigen las propiamente bélicas; las ejecutan fuerzas militares que por su adiestramiento pueden aportar capacidades muy adecuadas a los objetivos de aquellas operaciones.

---

Las fuerzas armadas actuales, enteramente profesionales, son capaces de actuar tanto en las operaciones bélicas como no bélicas, gracias a su adiestramiento, aunque supongan actuaciones bajo principios diferentes.

Las operaciones de apoyo a la paz recorren todo el espectro del conflicto moderno, desde la prevención de los mismos hasta la consolidación de la paz, pasando por etapas intermedias como el mantenimiento de la paz y la imposición de la misma. En esencia, buscan la evitación del conflicto, que éste prenda, o que una vez desencadenado, termine cuanto antes aunque haya que imponer un acuerdo, en su caso.

La aparición de un enemigo que sigue un modelo estratégico asimétrico, la existencia de una insurgencia, por tanto, en la zona de aplicación de una operación de paz, complica la operación y fuerza la actuación de sus componentes militares hacia todo el espectro de respuestas.

La decisión sobre la participación en operaciones de paz ha pasado de ser competencia exclusiva de los gobiernos para serlo también de los Parlamentos. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 termina con una época en que los Ejecutivos disponían discrecionalmente el envío de tropas al exterior.



## Anexo. Resumen de operaciones realizadas por España

Desde el año 1989 hasta el 2008 han participado en operaciones de paz cerca de 100.000 militares españoles, de los cuales 100 lo han hecho como observadores; el gasto producido se acerca a los 3.500 millones de euros y los caídos en acto de servicio han sido 142.

**Tabla 3. Resumen de las Operaciones en el exterior**

Misión	País	Inicio	Fin	Efectivos máximos desplegados	Bajas	Estado
MINURCAT	Chad-RCA		dic-07	2	0	A
UNIFIL	Líbano		sep-06	1.100	6	A
Policía Aérea	Países Bálticos	ago-06	nov-06	82	0	T
EUROFOR RD Congo	RD Congo	jun-06	dic-06	130	0	T
Respuesta Solidaria II	Pakistán	oct-05	ene-06	370	0	T
EU AMM	Indonesia	ago-05	sep-06	8	0	T
Apoyo UE A Amis II	Sudán	abr-05	dic-07	7	0	T
UNMIS	Sudán	abr-05	oct-05	3	0	T
Respuesta Solidaria	Indonesia	ene-05	mar-05	594	1	T
EUFOR – Althea	Bosnia		dic-04	580	0	A
MINUTASH	Haití	oct-04	mar-06	200	0	T
UNAMIS	Sudán	jul-04	feb-05	1	0	T
ONUB	Burundi	jul-04	jul-05	1	0	T
EUPM	Bosnia	ene-03	jun-05	4	0	T
Libertad Duradera	Asia Central	ene-02	jul-04	548	2	T
ISAF	Afganistán		ene-02	1.087	85	A
MONUC	RD Congo		nov-01	3	0	A
UNMEE	Etiopía-Eritrea		sep-00	5	0	A
India Mike	Mozambique	mar-00	abr-00	152	0	T
Cosecha Esencial, Amber Fox, Allied Harmony, Concordia	Macedonia	sep-99	dic-03	58	0	T
UNMIK	Kosovo		sep-99	6	0	A
Tango Tango	Turquía	ago-99	oct-99	27	0	T
MINURSO	Sáhara		ago-99	2	0	T
KFOR	Kosovo		jun-99	1.250	9	A
Alfa Romeo	Albania	ene-99	jul-99	264	1	T
Alfa Charlie	Centroamérica	nov-98	ene-99	350	0	T
KVM	Kosovo	oct-98	mar-99	10	0	T
OSCE	Georgia	ene-98	dic-02	1	0	T
HLPG	Nagorno-Karabaj	sep-97	ago-04	1	0	T
OSCE	Moldavia	mar-97	sep-99	1	0	T
ALBA	Albania	mar-97	ago-97	300	0	T
SFOR	Bosnia	dic-96	dic-04	1.200	4	T
IFOR	Bosnia	dic-95	dic-96	1.200	2	T
OSCE	Chechenia	abr-95	mar-97	3	0	T
OHR	Bosnia	abr-94	jul-03	3	0	T
Deny Flight	Bosnia	nov-94	ene-96	250	0	T
MINUGUA	Guatemala	ago-94	dic-02	16	1	T
UNAMIR	Ruanda	abr-94	oct-94	20	0	T
Sharp Guard	Adriático	jul-93	ene-96	420	0	T
EUAM	Mostar/Bosnia	abr-93	ene-96	6	0	T
ONUMOZ	Mozambique	mar-93	oct-94	21	0	T
ECTF	Macedonia	oct-92	abr-96	5	0	T
Alfa Bravo	Bosnia	sep-92	ene-96	1.150	15	T
ONUSAL	El Salvador	ene-92	may-95	130	0	T
EUMM/ECMM/ECMMY	Bosnia	jun-91	dic-07	4	0	T
Bosnia	Bosnia	jun-91	dic-05	8	0	T
Angola	UNAVEM II	may-91	dic-93	21	0	T
Provide Comfort	Kurdistán	abr-91	sep-91	586	0	T
UNAVEH	Haití	oct-90	ene-91	9	0	T
ONUCA	Centroamérica	dic-89	dic-91	98	0	T
UNTAG	Namibia	abr-89	mar-90	24	0	T
UNAVEM I	Angola	ene-89	jul-91	7	0	T
Libertad Iraquí	Iraq	mar-03	may-04	1.300	11	T
-	Guinea Ecuatorial	1979	1989	-	3	T
Golfo Pérsico	Océano Índico	ago-90	mar-91	-	1	T