

NUEVAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS. IMAGEN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PERCEPCIÓN EN LA SOCIEDAD

Por ALBERTO PÉREZ MORENO
y JORGE ASPIZUA TURRIÓN

Las operaciones de mantenimiento de la paz no son un trabajo para soldados, pero los soldados son los únicos capaces de hacerlo.

DAG HAMMARSKJÖLD. *Secretario general de la ONU.*

Introducción

Eric J. Hobsbawm ha certificado que el siglo xx, que comenzara con la quiebra del anterior *statu quo* al estallar la Primera Guerra Mundial en 1914, terminó con la implosión de la Unión Soviética en 1991 (1).

Ya hace muchos años que, de la mano de la escuela de estudios militares y estratégicos conducida por sir Basil Liddell Hart, se acuñó la expresión el «siglo de la violencia» para calificar al siglo xx. Posiblemente, desde la percepción occidental, las vivencias que la humanidad ha padecido en los vertiginosos 77 años que median desde el asesinato del heredero del Imperio austro-húngaro en Sarajevo y la exhibición a través de los medios de comunicación del empleo del armamento más sofisticado sobre Bagdad han sido las más dolorosas desde el siglo xvii, el llamado «siglo de hierro».

(1) HOBBSBAJWN, E. Jr. *Age of extremes. The short Twentieth Century. 1914-1991*, Michael Joseph. Londres 1994 (existe traducción en *Crítica*). Barcelona 1995.

En el aspecto material, el militar ha visto como evolucionaban los principales instrumentos de sometimiento de un ejército por otro, pasando desde las tempestades de acero reseñadas por Ernst Jünger tras su experiencia de la guerra de trincheras hasta las tormentas inducidas en los campos electromagnéticos de los sistemas de comunicación. En el aspecto moral, aunque la profesión militar ha evolucionado al compás de la sociedad de la que forma parte, lo castrense continua encarnando unos valores que aparentemente chocan con los valores humanitarios en auge en la sociedad civil. Ello permite que se alcen contra lo militar muchas voces autocalificadas de antimilitaristas. No obstante, pueden reseñarse miles de ejemplos que contraponen a estas tensiones de valores una identidad de fines —que se materializan en acciones concretas— que llevan a afirmar con Joseph Conrad que:

«No existe ninguna incompatibilidad entre el humanitarismo y el alma del guerrero» (2).

La contribución que han pagado las Fuerzas Armadas de distintos países actuando bajo bandera de ONU, con mas de 1.000 bajas en operaciones de paz, es una buena prueba de ello.

Hacia un nuevo orden mundial.

La afloración de antiguos y nuevos riesgos

En los últimos años han surgido numerosos ensayos que buscan explicar lo que ocurre desde el año 1991 y el porqué. Los temas en ellos tratados son múltiples, pero todos tienen un punto de partida común: la destrucción del *status quo* emanado de la aplicación de los acuerdos tomados en el año 1943 en Yalta y en 1945 en Postdam, y la desaparición del mundo bipolar que generó la guerra fría, periodo en el que, pese a todo, se gozó de un cierto grado de regulación, de cierto grado de orden, del que fue representativa la Carta de Naciones Unidas aprobada en San Francisco ese último año.

El mundo de nuestros días esta sujeto a profundos cambios como consecuencia del vacío de poder que se ha generado en muchas zonas del planeta: viejos conflictos como el de los Balcanes han vuelto a surgir y otros conflictos, apenas seguidos en su gestación por los medios de comunica-

(2) CONRAD, J. *El alma del guerrero y otros cuentos*, p. 19. Biblioteca «El Sol» (Alianza Editorial). Madrid 1991.

ción, están aflorando tal como ocurre en las luchas de apariencia tribal en África. Nos encontramos en un periodo de transición en el que ensayistas como Samuel Huntington, hablan de la inminencia de uno o varios choques entre civilizaciones, una vez superado el enfrentamiento entre ideologías de raíz occidental y vocación universalista. Otros, como Jacques Attali, destacan que al cabo el actual proceso corresponde a la lucha por construir un nuevo orden económico, que tomaría al dinero —su obtención— como fin fundamental, tras el «orden de la fuerza» que hemos vivido en los años precedentes.

Los instrumentos y organizaciones que proporcionan medios con que gozar del bien internacional de la seguridad y la defensa están sometidos a manipulaciones y tensiones. A la velocidad de los cambios que se vienen produciendo, ello les obliga a desarrollar una gran flexibilidad de adaptación en sus estructuras. Las múltiples proclamas y llamamientos para formalizar un nuevo orden mundial, pacífico y justo, chocan con la multiplicidad de intereses que se contraponen ante cada propuesta concreta, por mínima que sea, incluso entre aliados.

La proliferación de viejos y nuevos conflictos ya no se localiza tan sólo en las zonas sensibles denominadas por Bernard Cohen «cinturones de quiebra» (3). Cualquier mirada al mapamundi de la conflictividad, permite contabilizar que durante los últimos 20 años se han producido más de 60 casos de conflictos abiertos y choques armados, junto a tensiones y desórdenes internos en diversos países. De los primeros, en la actualidad, siguen activos más de 30.

Como ha sido tradicional en los estudios geopolíticos, cabe catalogar múltiples causas de los conflictos. Lo novedoso en los últimos años es la gran incidencia que han adquirido las confrontaciones intranacionales generadas por enfrentamientos étnicos, especialmente en el continente africano y la erupción de guerras dentro de Estados de reciente creación; sólo en el año 1993 se enumeraban 43 conflictos de este tipo.

Al tiempo, la falta de un orden internacional mayoritariamente aceptado por los Estados en el seno de las entidades supranacionales ha ampliado el ya de por sí amplio campo de actuación de que disponen todo tipo de organizaciones no institucionales. De un lado, e identificadas genéricamente con fines altruistas, se aprecia la proliferación y creciente grado de toma de

(3) Para la definición del «concepto cinturones de quiebra», véase BERNARD COHEN, S.

responsabilidades de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que intentan resolver múltiples necesidades humanas a través del orbe (4). De otro, existen otras, que cabe identificar genéricamente con lo sórdido y lo mezquino, que hacen de las enormes facilidades de comunicación y distribución internacionales de conocimientos y productos un vector para actividades criminales. Terrorismo y narcotráfico sobrepasan en muchos casos las capacidades legales de respuesta de las estructuras de seguridad interna de los Estados. En el año 1996, la proliferación de acciones terroristas y la extensión del mercado de las drogas ilegales se caracterizan por su diseminación geográfica e interconexión. Ello hace que estos fenómenos hayan dejado de considerarse como cuestiones de seguridad interna de los Estados para empezar a tratarlos como factores generadores de inestabilidad que, como tal, ha de contemplarse en los esquemas de seguridad y defensa colectivas.

Seguridad y defensa colectiva una necesidad creciente

La caída del muro de Berlín, hecho emblemático de los nuevos tiempos, trajo una perspectiva casi idílica de un mundo sin enfrentamientos gobernado por los dictados de la ONU y en el que los Estados podrían repartir el «dividendo de la paz», reduciendo drásticamente los gastos en defensa, al menos en los países desarrollados occidentales. Ello llevó a una tendencia generalizada a la reducción de las Fuerzas Armadas.

Esta etapa de euforia, en la que la sociedad occidental estaba bajo la sensación de que no existían amenazas serias a la seguridad y era posible una paz universal, terminó bruscamente con la llamada guerra del Golfo. Un breve paréntesis, de optimismo relativo, siguió a aquella cuando se especulaba con un «nuevo orden mundial» en el que Washington y Moscú, reunidos en una especie de Santa Alianza, deberían garantizar el orden y respeto al Derecho Internacional. Este periodo finalizó con el colapso de la Unión Soviética y la creación de múltiples Estados en sus antiguos dominios, fenómeno en cuya configuración aparecen múltiples potenciales elementos de incertidumbre y casi de desorden.

Para el año 1994, la propuesta del «contrato con América» liderada por el Partido Republicano de Estados Unidos introdujo serias dudas sobre la

(4) *Geografía y política en un mundo dividido*. Ediciones Ejército. Madrid 1980. En 1995 la ONU había reconocido 1.003 ONG como entidades consultivas y muchas de ellas tienen representantes acreditados en las sedes de Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra.

aptitud y la voluntad de la única superpotencia efectiva a asumir el papel de gendarme mundial. Las gestiones internacionales de la Administración Clinton no han contribuido, ni mucho menos, a despejar esas dudas definitivamente.

Como resultado, en el año 1996 estamos inmersos en un periodo de transición caracterizado por una cierta «anarquía internacional» que es caldo de cultivo para la proliferación de viejos y nuevos conflictos como los antes aludidos (5). Para superar esa situación o, al menos, paliarla se recurre a la potenciación de las estructuras de seguridad supranacionales, tanto en ámbitos regionales como en el ámbito mundial. La idea de lograr un sistema de «seguridad compartida», que englobe la defensa colectiva de unos intereses que cada vez se ven amenazados con más frecuencia lejos de las fronteras nacionales, se observa como una posibilidad deseable.

Así, el Rey Juan Carlos en su discurso ante las autoridades de la OTAN, con motivo de su primera visita al Cuartel General de Mons el 25 de abril 1996, pudo afirmar que:

«La supervivencia de nuestras sociedades y la protección de nuestros intereses no están necesariamente garantizados con la defensa de nuestros territorios» (6).

La defensa colectiva en el marco de organizaciones regionales o mundiales presenta una serie de atractivos para los Estados a ellas adheridas. Uno de ellos es el de evitar hegemonías entre naciones y costes excesivos para las sociedades. Como contrapartida, ello obliga a la adquisición de una serie de compromisos por parte de todos y cada uno de los Estados para poder actuar conjuntamente en un ambiente multinacional. Ese enfoque está tomando carta de naturaleza de una forma paulatina y, a lo que parece, irreversible.

La Agenda para la Paz elaborada por la ONU en el año 1995 sobre las cuestiones de seguridad internacional es en la actualidad más realista y, acaso por ello, más pesimista que anteriores declaraciones dadas en el año 1992 e, incluso, en el año 1994. Se tiene una conciencia más ajustada de la existencia de problemas difíciles de resolver a corto plazo y de las

(5) Concepto desarrollado por BUZÁN, B. *People, States & Fear (Second Edition). An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf. Hertfordshire. 1991.

(6) Véase diario *Abc* de 26 de abril de 1996.

limitaciones que padece la ONU como organismo que procura la seguridad internacional en el ámbito mundial. Las organizaciones regionales como la OTAN, la Unión Europea Occidental (UEO), la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y últimamente incluso la Organización para la Unidad Africana (OUA) han asumido o buscan asumir un mayor protagonismo en la gestión, control y resolución de crisis y conflictos (7).

El concepto de multinacionalidad, nacido en el seno de la OTAN, se ha extendido a todas las demás organizaciones con competencias en el campo de la seguridad. Como expresión de voluntades políticas comunes, permite repartir las cargas y riesgos de todo orden que las acciones de oponerse a cualquier transgresor conllevan. Con ello se está produciendo un cambio radical en las relaciones internacionales durante los últimos años. La gestión geopolítica mundial ha visto alterado el concepto de seguridad, incluso en el tratamiento que le es otorgado por los medios de comunicación. El concepto de seguridad internacional ya no engloba sólo la defensa militar como elemento de disuasión sino también los elementos de diálogo y cooperación activa en aspectos tan variados como la economía, educación, medio ambiente, etc.

Ello parece reducir el peso de las Fuerzas Armadas nacionales y lleva a algunos, a certificar su agonía. Sin embargo, no parece que los Estados-Nación, sea cual sea su configuración constitucional, vayan a dejar de ser agentes activos en el seno de las organizaciones de seguridad internacional. Por ello se da la paradoja de que, en el momento en que se reducen las Fuerzas Armadas en buen número de países, éstas se ven abocadas a atender no sólo las misiones tradicionales y esenciales de defensa nacional, sino también otra serie de misiones en el exterior como consecuencia de compromisos internacionales contraídos por los Estados-Nación de los que forman parte.

Ese hecho refuerza la idea de que el gasto en defensa nutre un servicio público que es «cimiento oculto» sobre el que se asientan todas las actividades nacionales e internacionales de un Estado o conjunto de ellos que

(7) El pasado mes de junio se celebró en Madrid la III Conferencia Internacional para la Diplomacia Preventiva y el Mantenimiento de la Paz en África que ha significado un importante paso en la iniciativa de potenciar a la OUA para mantener el equilibrio y la paz en África. los acontecimientos de los meses de octubre y noviembre de 1996 en la región de los Grandes Lagos han puesto de relieve tanto la necesidad como las enormes dificultades de ese proceso.

no serían posibles sin esa base y fundamento (8). En ese sentido, no resulta ocioso señalar que el de defensa es un gasto necesario, integrado en el del conjunto de los servicios públicos cuya prestación asegura el Estado a los ciudadanos y, con ellos, un componente nada despreciable a la hora de medir la categoría y el bienestar de una nación en sus relaciones internacionales (9).

Nuevas misiones de las Fuerzas Armadas

Amplitud y acotación del concepto

Como se ha detallado en la Introducción, los Estados miembros de la ONU y de las diversas organizaciones regionales, liderados por los países más desarrollados se han movilizado para tratar de establecer mecanismos que permita prevenir los conflictos, resolver las crisis y, en definitiva, mantener la paz.

Estos mecanismos se basan fundamentalmente en la diplomacia preventiva para asegurar la cooperación y el seguimiento compartido de las crisis. Sin embargo, cuando esto no es posible o resulta insuficiente, se hace preciso recurrir al empleo de Fuerzas Armadas que se desplacen con rapidez a las zonas en conflicto para evitar las confrontaciones, si es posible o, al menos, evitar su escalada y generalización.

Ello obliga a las Fuerzas Armadas a mantenerse en disposición de actuar en cualquier parte del globo y en circunstancias muy dispares en favor del mantenimiento del equilibrio y la paz a nivel global. Esta disponibilidad operativa para velar por la paz es lo que se conoce popularmente como «nuevas misiones de las Fuerzas Armadas».

Estas nuevas misiones han supuesto ante todo una notable ampliación del campo de acción de los ejércitos regulares. Junto a su tradicional papel de garantes de la seguridad nacional y defensa del territorio, los Ejércitos han debido acometer nuevas modalidades de proyección exterior de fuerza militar en operaciones no bélicas. Así, se ha hecho patente la necesidad

(8) Calificación empleada por el ministro de Defensa, Eduardo Serra, en su primera comparecencia en la Comisión de Defensa del Congreso. Véase el diario *Abc* de 7 de junio de 1996.

(9) Véase el artículo de LÓPEZ DE SEPÚLVEDA, F. General. «¿Cuánto es suficiente en Defensa?» en el diario *La Vanguardia* de 27 de mayo 1996.

de replantear su estructura, organización y adiestramiento para hacer frente al reto de la nueva realidad. Hacerlo sin olvidar las misiones tradicionales de las Fuerzas Armadas, que siguen siendo oponerse a un enemigo dotado de modernos sistemas de armas en un conflicto o guerra convencional, ha obligado a la especialización de determinadas unidades y/o al incremento de la carga de trabajo para las preexistentes.

El término «nuevas misiones» ha hecho fortuna y su utilización es habitual, no sólo en los medios de comunicación social, sino incluso en muchos documentos de carácter técnico y en publicaciones especializadas. Su aceptación impregna toda aproximación analítica a la evolución de las Fuerzas Armadas en las postrimerías del siglo xx y comienzos del siglo xxi. En el campo de disciplinas como la sociología de las organizaciones, la antropología social o el mismo arte militar, las «nuevas misiones de las Fuerzas Armadas» presentan ciertas ambigüedades dado que en ellas se engloban operaciones muy dispares que presentan aspectos muy distintos de los cometidos a desarrollar usualmente por los ejércitos regulares.

Cuestiones como la autoridad que ordena la operación o bajo que bandera actuarán las fuerzas, el ambiente social en el que se moverán las tropas, la modalidad del conflicto sobre el que se actúe (10), hacen que se pueda diferenciar el concepto de «nuevas misiones» de lo que puede ser un «conflicto de baja intensidad» según la doctrina norteamericana.

Concretando y acotando un poco más el concepto podríamos decir que entendemos por «nuevas misiones de las Fuerzas Armadas», todas aquellas operaciones en las que intervienen fuerzas bajo mandato de la ONU, o alguna otra organización supranacional, con la finalidad de mantener por debajo del nivel de conflicto las tensiones existentes entre naciones o entre grupos organizados dentro de un Estado, y, en el caso de que se desencadene un enfrentamiento armado, tratar de sofocarlos y reducir los efectos sobre la población civil.

Se trata por tanto de operaciones en las que el empleo de Fuerzas Armadas tiene por objeto promover la paz de forma directa e inmediata. El uso de la fuerza, o la amenaza de su empleo, tratan de restablecer la paz en una zona determinada cuando ha estallado el conflicto abierto o, bien, evi-

(10) Es muy distinto interponerse entre fuerzas enfrentadas en conflicto abierto o mediar, con la simple presencia activa, en una crisis y tensión desatada entre grupos opuestos.

tar que se produzca, disminuyendo el grado de tensión para permitir la acción diplomática.

Con esta limitación conceptual dejamos fuera del término «nuevas misiones», las derivadas de la actuación en Conflictos de Baja Intensidad (CBI) que algunos autores hacen figurar como nuevos cometidos de las Fuerzas Armadas. Efectivamente, los CBI incluyen un enfrentamiento a «un enemigo definido», cosa que no ocurre en las operaciones de paz que aquí se tratan. El que desde el punto de vista estrictamente profesional militar, este tipo de acciones de CBI tengan unas características especiales que las diferencian de la actuación en una guerra de tipo convencional no debería inducir a confusión.

Operaciones de paz. Características e implicaciones

Estrictamente, las «nuevas misiones» son aquellas que se pueden incluir en el concepto de operaciones de paz definido por la doctrina de la ONU que incluye todas las medidas previstas en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas. Su objetivo es mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales frente a toda «amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión». Algunos autores señalan que tal doctrina es el capítulo «seis y medio» de la Carta de Naciones Unidas.

El desarrollo de tales operaciones de paz desde el año 1945 hasta el fin de la guerra fría ha tenido múltiples modalidades. Sólo por citar alguna de las más relevantes cabe reseñar la que supuso el establecimiento permanente de las Fuerzas Armadas estadounidenses en Corea a partir de la guerra de 1950-1953 que se originó legalmente por un mandato de la ONU hoy todavía no revocado; la interposición de fuerzas de la ONU en el canal de Suez en 1956 constituyó un episodio relevante en la configuración de los límites de poder durante la guerra fría; en los años sesenta fue decisiva la acción militar de imposición de la paz por cuenta de unidades aéreas suecas, bajo mandato de la ONU en el episodio central del intento de secesión de Katanga respecto de la República del Zaire y, por último, desde el año 1974, la interposición de fuerzas de la ONU entre las comunidades turca y griega de Chipre ha favorecido la atemperación del conflicto siempre latente entre Grecia y Turquía.

Junto a la permanencia de operaciones que viene desarrollando desde su creación, la ONU empezó masivamente a emitir mandatos de operaciones de paz durante el decenio de los años ochenta, coincidiendo con los primeros atisbos del fin de la guerra fría.

Paralelamente a esta multiplicación espectacular de las operaciones auspiciadas por la ONU, se ha ido desarrollando una doctrina de empleo en diversos organismos. Así la Academia Internacional de Paz de Nueva York define estas operaciones de una forma más explícita:

«Prevención, contención, moderación y término de las hostilidades entre o dentro de Estados, por medio de la intervención de una parte tercera pacífica, organizada y dirigida internacionalmente, utilizando fuerzas multinacionales militares, de policías y civiles para restaurar y mantener la paz.»

En el libro *Cascos azules de la ONU* también aparece una nueva definición de estas operaciones que aclara su finalidad y las limitaciones que tienen:

«Medidas preventivas que se pueden tomar para impedir el agravamiento de una situación de conflicto. Pueden detener y contener las hostilidades, pero no pueden resolver los problemas políticos subyacentes. Pueden, y de hecho lo hacen, crear el clima, ganar tiempo y promover el mínimo de buena voluntad necesario para un arreglo, a través de negociaciones u otros medios pacíficos.»

La nueva *Doctrina para el empleo de la Fuerza Terrestre D-01-001*, publicada en julio del año 1996, también se hace eco de estas nuevas misiones calificándolas de apoyo a la paz y encuadrándolas dentro de las «operaciones no bélicas» junto a las operaciones de apoyo a autoridades en desastres y catástrofes, evacuación de personas y operaciones humanitarias.

A la vista de estas definiciones podemos comprender que efectivamente se trata de unas misiones completamente nuevas para las Fuerzas Armadas. Esta novedad no se produce porque antes no hubiesen llevado a cabo acciones no bélicas —como por ejemplo el apoyo en desastres nacionales y, a veces, incluso fuera de las fronteras— como por el entorno en el que tienen que realizarlas, muchas veces hostil y con grandes limitaciones para el uso de la fuerza. A esta novedad hay que unir la definición jurídica de las mismas al plantearse estar bajo una autoridad internacional (ONU, OSCE, UEO, OTAN, etc.) y abarcar una gran diversidad de tareas.

Si es clásica la definición de la guerra como la continuación de la política por otros medios, se puede afirmar que estas «nuevas misiones» pueden considerarse una prolongación de la diplomacia antes del empleo efectivo de la fuerza de forma contundente para resolver intereses contrapuestos o la violación de los derechos humanos. No obstante, a veces se termina por

hacer evidente la necesidad de recurrir a acciones en fuerza de carácter limitado para hacer cumplir los compromisos y acuerdos alcanzados tal como ocurrió en Bosnia-Herzegovina. Por ello, en este tipo de operaciones destacan tanto su inicial carácter «preventivo» como su posible carácter paliativo: con ellas se trata de evitar las crisis o, al menos, contenerlas para que no degeneren en conflictos abiertos.

Esos caracteres tienen importantes implicaciones para los ejércitos desde los más variados puntos de vista.

Profesionalmente, se exige una amplia capacidad de despliegue rápido para acometer las misiones antes de que llegue a deteriorarse la situación hasta extremos inaceptables, en especial para las opiniones públicas que sostengan el esfuerzo. Como han recogido los más recientes estudios sobre el empleo de fuerza, la capacidad de proyección de fuerza exige, a su vez, para las unidades implicadas una preparación y adiestramiento adecuados y una disponibilidad de suficientes medios logísticos para poder atender las demandas de acción en plazos cortos.

Operativamente, el marco de la actuación, fijado por el entorno geográfico, social y político en el que se van a mover las tropas, es otra de las características sobresalientes de las operaciones de paz que las diferencian de las misiones tradicionales. El ambiente que se encontrarán las fuerzas puede ser, en muchas ocasiones, hostil pero no existe, al menos en teoría, enemigo: la imparcialidad por tanto ha de ser la primera norma de actuación. Ello exige una preparación psicológica profunda de las unidades de intervención que, instruidas genéricamente como combatientes, tienen que cumplir sus misiones con una nueva mentalidad estrictamente defensiva en la que el empleo de la fuerza alcanzará únicamente a la auto-protección.

Por otro lado, en estas «nuevas misiones» no se trata de alcanzar ningún objetivo militar. No hay que destruir a un enemigo ni conseguir la victoria. Unas veces se tratará de impedir las acciones de los contendientes, otras de proteger un enclave determinado o simplemente de vigilar los movimientos de unos grupos armados. Esos cometidos son en principio más propios de «una acción de policía internacional» que de «una acción propiamente militar».

Como se viene señalando, otro elemento significativo de las operaciones de paz es que el cumplimiento de la misión se ejecuta, en la mayoría de los casos, conjuntamente con fuerzas pertenecientes a distintos países.

Las diferencias de culturas —genérica y profesional— serán un factor más del ambiente que rodeará la acción. Los problemas derivados del empleo de fuerzas multinacionales en la práctica exigen un esfuerzo de normalización en los procedimientos operativos y en los medios empleados al menos dentro de las organizaciones permanentes o las estructuras *ad hoc* que se puedan formar a las que pertenezcan las tropas, a tal efecto, la OTAN ha demostrado ya una notable capacidad para integrar a ese tipo de fuerzas multinacionales en misiones de paz (11).

Íntimamente ligado al empleo de unidades en entornos multinacionales está la exigencia de una gran flexibilidad en el planeamiento conjunto. Los Estados Mayores de los Ejércitos implicados deben coordinarse para conjugar la suficiente información que requiere una proyección de fuerzas en ambientes no habituales con una gran capacidad de repentización para adaptarse a las particularidades de cada operación y a la situación cambiante en la que muchas veces se desarrollan éstas. En cierto sentido, los mandos y elementos planificadores deben reforzar sus habilidades como «organizadores de la improvisación» en misiones que frecuentemente obligan a modificar las disposiciones generales adoptadas, la estructura de fuerzas y los métodos de trabajo en función de la evolución de cada situación.

A la vista de todas estas particularidades y características de las operaciones de paz surge la pregunta: ¿por qué emplear unidades armadas en este tipo de operaciones? La respuesta la dio un antiguo secretario general de ONU, con las palabras que inician este trabajo: sólo las fuerzas militares disponen por su adiestramiento, equipo, organización y estructura de mando las capacidades precisas para poder desplazarse rápidamente y actuar en ambientes carentes de todo apoyo, soportando unas duras condiciones y garantizando el cumplimiento de las directivas recibidas.

Tipos de misiones

Uno de los hechos diferenciales del mundo actual con respecto al pasado es la aceleración de los cambios que se producen. Ese ritmo dificulta la

(11) En la operación Esfuerzo Concertado (*Joint Endeavour*) que desde el año 1995 llevan a cabo las Fuerzas de Implementación de los Acuerdos de Dayton (IFOR) en Bosnia participan las fuerzas militares de 34 países, de los cuales más de la mitad no pertenecen a la Alianza Atlántica. La creación de la Asociación para la Paz (APP) en el año 1994, sentó las bases para la cooperación efectiva entre fuerzas OTAN con otros socios en este tipo de operaciones. La unificación de procedimientos operativos y normas de empleo, junto con la realización de ejercicios conjuntos es lo que ha permitido alcanzar unos niveles adecuados de operatividad.

adaptación de las instituciones y los hombres que las integran las nuevas exigencias del momento presente.

Las operaciones de paz son un claro exponente de esa aceleración de los cambios. Mientras en la Agenda para la Paz de 1992 sólo se contemplaban tres tipos de operaciones: pacificación, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, sólo dos años más tarde, en 1994, el informe «Mejora de la capacidad de la ONU en el mantenimiento de la paz» hacía referencia a un cuarto tipo de operaciones: imposición de la paz. Por último, el «suplemento al programa para la paz» de enero de 1995, menciona un nuevo tipo: operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz.

En un corto espacio de tiempo el concepto operaciones de paz se ha desarrollado notablemente dando lugar a aplicaciones concretas cada vez más diversificadas. Las especificaciones políticas, diplomáticas y militares para la distribución de ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos, el control de armamento y el desarme y el apoyo a la reconstrucción son aspectos presentes en la mayoría de las operaciones de paz que se llevan a cabo en la actualidad que, sin embargo, requieren de acciones muy concretas en cada caso de difícil universalización.

La gran diversidad de operaciones que se han llevado a cabo desde el año 1948 y reseñados en el anexo I, p. 205, y la evolución del propio concepto reseñada, nos permite diferenciarlas, según la doctrina ONU en las categorías que figuran en anexo II, p. 212.

La definición de las «nuevas misiones» en el contexto de las misiones operativas de las Fuerzas Armadas españolas

Es indudable que todas las Fuerzas Armadas tienen ante sí el reto de adaptarse a la nueva realidad de un mundo cada vez más interrelacionado y globalizado en el que debería acometer misiones no bélicas e incluso defender y garantizar intereses nacionales fuera de las fronteras.

Los líderes políticos, los mandos militares y los medios de comunicación coinciden en la necesidad de contar con unas Fuerzas Armadas preparadas para hacer frente a las nuevas misiones.

Sin embargo, esta situación no debe hacer olvidar la misión fundamental de los ejércitos. Recientemente un conocido tratadista militar nos recordaba que la razón de la existencia de los Ejércitos:

«Sólo se puede encontrar en su capacidad para afrontar situaciones de guerra» (12).

El papel de las Fuerzas Armadas en la Constitución y las Reales Ordenanzas

En este sentido, es precisa, aunque resulte tópica, la referencia al artículo 8 de la Constitución que fija claramente el papel que tienen que desempeñar nuestras Fuerzas Armadas:

«Garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.»

Estas misiones genéricas de las Fuerzas Armadas españolas, similares a las de cualquier país democrático, se sintetizan, por una parte, en la defensa material del territorio y, por otra, en garantizar el ejercicio de la soberanía e independencia de España.

Del mismo modo las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, en su artículo 3 del Título primero, recogen estas mismas misiones genéricas. Su cumplimiento, según este texto de referencia institucional es:

«La razón de ser de los Ejércitos.»

Pero al mismo tiempo que ambos textos fijan esas misiones fundamentales para las Fuerzas Armadas, también marcan unos objetivos en las que se enmarcan las «nuevas misiones». Así, el preámbulo de la Constitución proclama la voluntad de la Nación española en favor de:

«Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.»

Por su parte, las Reales Ordenanzas establecen en su artículo 9 del Título primero que son misiones de las Fuerzas Armadas españolas:

«Colaborar para mantener la paz y la seguridad internacionales.»

Las misiones de las Fuerzas Armadas en la Directiva de Defensa Nacional

La misión genérica de las Fuerzas Armadas reflejada en la Constitución y en las Reales Ordenanzas se concreta periódicamente.

(12) Véase el artículo del teniente general CANO HEVIA «De la profesionalización del Ejército». *El Mundo* de 14 de febrero de 1997.

En el Ciclo de Planeamiento de la Defensa que programa la actividad y presupuestos del Ministerio de Defensa, con una continuada participación de los diversos cuarteles generales (13). Su plasmación política es el documento público Directiva de Defensa Nacional (DDN). Ese documento concreta tanto las misiones de las Fuerzas Armadas en un periodo determinado como los recursos de que dispondrán para acometer éstas. Dada la creciente integración de España en organizaciones supranacionales (OTAN, UEO, OSCE y ONU) ese documento hace referencia a las acciones previsibles derivadas de la dimensión exterior de las Fuerzas Armadas en la definición de sus planteamientos defensivos para hacer honor a los compromisos contraídos por España.

La DDN 1/92, firmada por el presidente del Gobierno el 27 de marzo de 1992, confirmó que España debe afrontar el planeamiento de su Defensa Nacional contemplando tres posibles ámbitos de actuación: el derivado del ejercicio de su propia soberanía, el que surge de la interdependencia con naciones de nuestro entorno —definido en los compromisos internacionales, con especial atención a la dimensión europea de seguridad y defensa y a la Alianza Atlántica— y, finalmente, el configurado por la actuación de Naciones Unidas de las que en España forma parte como miembro solidario.

La novedad de la DDN 1/92 respecto de las anteriores residió en la inclusión de la referencia a la «dimensión europea de la defensa» —en alusión a la pertenencia a la UEO— y en la disposición a una «colaboración activa» en el plano internacional acogándose al marco establecido por Naciones Unidas. Bajo esa declaración tomó forma definitiva la decisión de participar en las misiones de mantenimiento de la paz en el contexto de los intereses regionales e internacionales de España.

Se configuran así tres áreas de actuación de las Fuerzas Armadas bastante diferentes entre sí: un «área nacional» —a la que corresponde el peso fundamental de las llamadas misiones tradicionales—, un «área regional» —en la que se asignarían aquellas misiones tradicionales que exigieran la proyección de fuerza fuera de nuestras fronteras— y un «área internacional», en la que recaería el peso de las nuevas misiones de prevención y/o resolución de crisis que, operativamente, abarcarían un amplio

(13) La descripción básica del citado (sometido a ajuste por Real Decreto de enero de 1997) está en Política de Defensa y Seguridad. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica. Madrid 1993.

espectro funciones que van desde las gestión coordinada de crisis hasta la evacuación de connacionales, pasando por el control de embargos, mantenimiento y restablecimiento de la paz, ayuda humanitaria y un largo etcétera.

De hecho, en la perspectiva del año 1992, esa definición pública vino a corroborar y concretar de forma más explícita misiones que ya habían desempeñado las Fuerzas Armadas como consecuencia de lo apuntado en la DDN 1/86 que marcaba como uno de los objetivos de las Fuerzas Armadas españolas «contribuir al mantenimiento de la paz entre las naciones». Aunque en realidad esas nuevas misiones no habían trascendido suficientemente a la opinión pública por el pequeño eco que habían despertado en los medios de comunicación.

No obstante, España había establecido desde el año 1988 los criterios bajo los que pondría a disposición de tales operaciones sus fuerzas militares. Estos se sistematizaron del siguiente modo:

Con carácter general:

- La operación debe realizarse bajo los auspicios de la ONU, estar sometida a la autoridad del Consejo de Seguridad y dirigida por el secretario general.
- El mandato ha de ser claro.
- Deben contar con el consentimiento y la plena cooperación de las partes implicadas, tanto en lo que se refiere a la operación en sí como a la participación expresa española.
- Su financiación debe ser apropiada y aprobada por la Asamblea General en forma de cuotas obligatorias, a sufragar por todos los Estados miembros de la ONU conforme a los baremos establecidos.
- La duración de la operación debe estar prefijada.

Con carácter puramente nacional, deberían existir:

- Petición previa del secretario general de la ONU a España invitándola a participar.
- Compatibilidad de la participación con los imperativos de Seguridad Nacional, atendiendo al carácter de la operación, a la naturaleza de los efectivos militares afectados y de los medios a utilizar.
- Posibilidad de realizar la operación teniendo en cuenta la situación política y militar.
- Valoración de los intereses de la política exterior de España en el país o región en cuestión.

- Consideración de otros elementos de juicio, como facilidades de transporte a la zona o de repatriación del contingente.
- La deseable profesionalización de los integrantes del contingente español y el carácter voluntario de su participación.

Participación española en misiones ONU

Las premisas anteriormente señaladas han dado cobertura para la adopción de sucesivas decisiones soberanas de España en orden a cooperar con recursos humanos y medios operativos militares en el desarrollo de sucesivas misiones de paz auspiciadas por la ONU. Una breve síntesis de las ejecutadas es la que se apunta en este párrafo (14).

PRIMERAS EXPERIENCIAS

En 1989 se inició la participación española activa en misiones de paz. Las tierras africanas fueron el primer escenario que vieron a los *boinas azules* españoles. Siete oficiales del Ejército de Tierra formaron el primer contingente español que participó en la operación UNAVEM en Angola para la pacificación del territorio.

A partir de este momento la contribución española a las operaciones ha sido habitual (anexo I, p. 205), alcanzando un notable incremento a finales del mismo año 1989 con la participación en Centroamérica (ONUCA) tanto por la entidad del contingente (94 oficiales superiores como observadores) como por el hecho de ostentar por vez primera el mando de una operación ONU.

El reconocimiento de la eficiencia y dedicación de los oficiales españoles, junto con el prestigio que supuso el ostentar el mando de la operación, hizo que esta vez si tuviera cierta resonancia en los medios de comunicación nacionales. La opinión pública española tomó conciencia de la existencia de unos profesionales de las Fuerzas Armadas que actuaban con notable éxito en áreas geográficas muy dispares en misiones de paz que entrañaban un cierto riesgo personal por el entorno en el que se desarrollaban.

SALIDA DE LAS PRIMERAS UNIDADES

En abril del año 1991 se produjo con el envío de la primera unidad del Ejército de Tierra —Agrupación *Alcalá*, formada por voluntarios de la Bri-

(14) Para ello se sigue en gran medida el monográfico extraordinario «El Ejército en misiones de paz» de la *Revista Ejército* número 657.

gada Paracaidista— al Kurdistán iraquí en respuesta al llamamiento de la ONU.

En esta ocasión el contingente español, junto con unidades norteamericanas, británicas, francesas, italianas y holandesas tomó parte en la operación *Proporcionar Alivio (Provide Comfort)* auspiciada por la ONU y coordinada por la OTAN, para prestar apoyo al pueblo kurdo ante los ataques que sufría del régimen de Sadam Hussein.

El éxito de esta participación —que supuso mantener un contingente de 600 hombres apoyados por helicópteros, vehículos y máquinas durante dos meses en una zona situada a 4.000 kilómetros de sus bases y actuando en un entorno muy complejo— vino ratificado por el cumplimiento de la misión a plena satisfacción de sus mandos multinacionales. La actividad de las tropas españolas fue recompensada por declaraciones de reconocimiento por parte de la población kurda —realizadas por hecho de no tener que lamentar ninguna baja en el contingente— y su impacto sobre el público español, que fue positivo a través del amplio eco despertado en los medios de comunicación.

CONSOLIDACIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ

En el año 1992, el desarrollo del conflicto en la antigua Yugoslavia requirió el envío de contingentes militares de tierra, mar y finalmente aire a Bosnia. España, en una decisión política apenas discutida, respondió al nuevo llamamiento de la ONU.

Oficiales españoles han participado en tareas de observación como observadores de la ONU (UNMOS), han formado parte de los distintos cuarteles generales multinacionales y también han estado presentes en la misión de la Comunidad Europea (ECMM). Diversas unidades del Ejército de Tierra nutrieron sucesivas agrupaciones de entidad batallón reforzado (1.000 hombres por término medio en la zona) integradas en UNPROFOR hasta la finalización de esa Fuerzas Armadase. La Armada participó en la vigilancia del embargo en el mar Adriático (*Sharp Guard*) realizada por la OTAN y la UEO. La fuerza aérea se sumó posteriormente en la operación de control del espacio aéreo (*Deny Flight*). Por último, la Guardia Civil actuó en el bloqueo del Danubio.

Al finalizar el primer semestre del año 1995, la situación llevó a la toma de decisión de entrada en combate de las unidades aéreas implicadas en *Deny Flight* para, si no «imponer la paz», si «limitar la escalada del conflicto» que se iba produciendo. La Fuerza Aérea española participó en

diversas misiones de ataque bajo mando propio y en coordinación con el resto del dispositivo, cooperando eficazmente en el logro de los objetivos. La posterior implicación de fuerzas terrestres —esta vez sin participación española— en misiones de interposición activa condujeron a la apertura de negociaciones internacionales eficaces.

MISIÓN IFOR

A partir de agosto del año 1995, tras los Acuerdos de Dayton, la situación cambió en Bosnia-Herzegovina. Con la apertura de nuevas perspectivas de paz en la zona, las unidades pasaron al control de la OTAN, iniciando una nueva misión en una zona ampliada dentro de una nueva estructura de mando. La nueva situación requirió el incremento de la unidad terrestre española hasta el nivel de brigada ligera con unos efectivos de unos 1.700 hombres.

Hasta abril del año 1996, las Fuerzas Armadas españolas han destinado unos 17.000 hombres en las distintas rotaciones en la antigua Yugoslavia, acumulando una gran experiencia en todos los niveles. Cabe señalar que durante el segundo semestre del año 1996, el contingente terrestre español se ha visto nutrido por primera vez por una unidad de Infantería de Marina, cuya integración con las unidades del Ejército de Tierra se ha demostrado satisfactoria en este tipo de misión.

Las Fuerzas Armadas españolas han demostrado tener un alto grado de preparación y capacidad para el cumplimiento de las misiones que las sitúa a la altura de las de sus aliados y amigos. La interoperatividad conseguida y la eficacia demostrada ha sido reconocida por líderes políticos y mandos militares extranjeros más allá de lo señalado por las normas de pública de cortesía. Estas circunstancias, de las que se han hecho eco distintos medios de comunicación nacionales, han tenido un reflejo positivo en el público español. Este reflejo se suma al inicio de un cambio de tendencias tanto en la valoración como en la motivación de la misma en las encuestas de opinión sobre las Fuerzas Armadas españolas en su actividad cotidiana, dando lugar a una alentadora recuperación del prestigio popular de los Ejércitos y de los militares (15).

Sin embargo, cabe analizar cuáles son los límites que al día de hoy presenta esa recuperación de prestigio, tan ligada como se presenta al es-

(15) Ver *Barómetro de Opinión* del CIS de mayo de 1994.



fuerzo en el desempeño de las «nuevas misiones» de las Fuerzas Armadas españolas. Esta situación revela, a su vez, que el fenómeno de la polarización de los medios de comunicación en esas operaciones de paz hace que se olviden las misiones fundamentales de las Fuerzas Armadas o que, en el mejor de los casos, no se les de la importancia que tienen para la vida cotidiana de la sociedad.

La cuestión es: ¿no habrá llegado el momento de basar el prestigio de los ejércitos en algo más que las misiones de paz? No cabe aquí ensayar una respuesta detallada pero baste señalar que, en materia de Defensa Nacional, es difícil improvisar.

En un tiempo en que no se avizoran amenazas directas para los intereses españoles, el objetivo de fortalecer el convencimiento en la población de que su defensa y seguridad son importantes no sólo para mantener la independencia de la nación sino para avalar su peso en el concierto de los Estados es una asignatura pendiente en España si no queremos vernos algún día sorprendidos.

El impacto mediático y social de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas españolas

Pese a las múltiples deficiencias que puedan presentar, las encuestas sociológicas son el menos malo de los instrumentos con que cabe objetivar las diversas percepciones sociales de la realidad. El mejor aparato de encuesta pública sobre la opinión de la población y élites españolas respecto a su defensa y seguridad es la serie que ha patrocinado el Instituto de Cuestiones Internacionales y de Política Exterior (INCIPE) bajo el título *La opinión pública española y la política exterior*, dirigida por el profesor Salustiano del Campo en sus sucesivas ediciones de 1991, 1992, y 1995.

En 1995, según Salustiano del Campo:

«La información internacional es cada vez más abundante en los medios de comunicación españoles y su seguimiento mayoritario, pero se ha estabilizado o tiende a descender. El interés por lo que pasa en el exterior se vincula a situaciones o circunstancias concretas y no se extiende más allá de ellas. Los vertiginosos cambios que ha experimentado la escena mundial en estos años desplaza el interés informativo de unos sucesos a otros con mucha rapidez, lo cual

hace que solamente se puedan registrar en el momento en el que se producen» (16).

Con anterioridad, el propio Salustiano del Campo registró en el año 1991 uno de los condicionantes básicos del desarrollo del debate público sobre la política exterior que cabría extender a las cuestiones que afectan a la seguridad y a la defensa:

«... Para muchos, entender este sector (la política exterior de España) de las preocupaciones nacionales exige una preparación especial previa, y requiere una finura mental nada común para seguir su evolución. Se trataría así de una materia más en la que la población en general tiene poco que decir y lo mejor que puede hacer es confiarla a los expertos» (17).

A la vista de los datos contenidos en esa encuesta y confirmados por otras como las ejecutadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social (CIRES) se podría establecer una estrecha relación entre ese hecho y la afirmación de Salustiano del Campo en orden a que:

«... existe un interés limitado por los asuntos internacionales en general, aunque sean prioritarios para los líderes» (18).

El conjunto de nuestra población como vemos vive cómodamente instalada en la idea de que las guerras están, como cerca, a dos horas y media de vuelo. El debate público sobre cuestiones de seguridad y defensa, salvo en lo tocante a la cuestión del Servicio Militar Obligatorio, es una cuestión que sólo parece ocupar y preocupar decisivamente a los líderes y a sus cohortes de expertos, tanto institucionales como privados.

Es evidente que, pese a su reducido número respecto del conjunto de la población, las élites de líderes y expertos generan sobre este y cualquier asunto una amplia gama de perspectivas en los debates que entre sí mantienen. Como quiera que los factores que determinan cada toma de posición son múltiples, múltiples son las disciplinas de conocimiento que usan

(16) CAMPO, S. DEL. «La opinión pública española y la política exterior», p. 9. Informe INCIPE 1995. Tecnos/INCIPE. Madrid 1995.

(17) CAMPO, S. DEL. «La opinión pública española y la política exterior», p. 11. Informe INCIPE 1995. Tecnos/INCIPE. Madrid 1992.

(18) CAMPO, S. DEL. «La opinión pública española y la política exterior», p. 11. Informe INCIPE 1995. Tecnos/INCIPE. Madrid 1992.

los equipos de trabajo de los que forman parte. Como resultado, siguiendo a los sociólogos del conocimiento Berger y Luckmann:

«... Resulta innecesario aclarar que esta multiplicación de perspectivas aumenta sobremanera el problema de establecer una cubierta simbólica para toda la sociedad. Cada perspectiva, con cualquier apéndice teórico o de *Weltanschauungen*, estará relacionada con los intereses sociales concretos del grupo que la sustenta» (19).

Precisamente, en cuestiones sobre seguridad y defensa, el debate público está sujeto a obvias limitaciones derivadas de la necesidad de mantener esas cuestiones en la órbita de la política de Estado, que condiciona el alcance de las divergencias de opinión académica y/o mediática siempre supeditadas a la primacía del consenso político entre las principales fuerzas políticas.

Examen cuantitativo y cualitativo de las tendencias valorativas de la opinión pública española sobre la actividad de sus Fuerzas Armadas: valores finales y valores instrumentales (1990-1995)

El pueblo español está mejorando notoriamente su aprecio por sus Fuerzas Armadas. Así lo revelan los análisis de fuentes oficiales y privadas ya publicados por Ana Huesca y Francisco Javier Berrio (20). El incremento de calidad de estos aparatos de encuesta —al reflejar también las tendencias de opinión y no sólo ésta— está revelando las causas de esa mejoría.

Es un lugar común en la prensa y las declaraciones públicas de los líderes políticos y sociales señalar como la primera de ellas el esfuerzo de nuestros militares en las diferentes misiones de paz, especialmente la que se viene desarrollando, ya bajo plena coordinación de la OTAN, en Bosnia-Herzegovina.

La piedra de toque en la tendencia a percibir positivamente las llamadas nuevas misiones de las Fuerzas Armadas españolas por parte de la población reside en el escaso riesgo que asume el conjunto de esta y la idea de

(19) BERGER, P. y LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Amorrortu-Murguía. Madrid. 1986, p.113. (El texto en cursiva es original).

(20) HUESCA, A. «La actitud de los españoles entre la multitucionalidad de la defensa» y BERRIO, F. J. «Cultura política de los españoles» en *Cuadernos de Estrategia* número 68, pp. 133 a 154 y 155 a 183, respectivamente, del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del CESEDEN, 1994.

que, dentro del colectivo directamente implicado —verbigracia los *cascos azules*, y actualmente las tropas destinadas en las Fuerzas de Implantación para los Acuerdos de Dayton (IFOR)—, los riesgos que corren no son demasiado elevados.

Así, el estudio CIS/Intercampo de mayo de 1993, a la pregunta «si la ONU acordara adoptar acciones militares para imponer la paz en Bosnia, en su opinión, ¿cuál debería ser la misión de las tropas españolas?» un 68,3% de los encuestados eligieron la respuesta «Limitarse únicamente a llevar a cabo tales misiones humanitarias o de interposición». Un 23,1% de los encuestados optaron por la respuesta «Formar parte de la fuerza multinacional que llevase a cabo acciones militares para imponer la paz», declarando no saber que contestar un 6,7% y no contestando un 1,8%.

Con toda evidencia, las misiones militares para imponer la paz se fueron ejecutando en Bosnia durante el año 1995 implicando fundamentalmente a las Fuerzas Aéreas de la OTAN y sólo en muy concretos casos (acciones británicas y francesas) a unidades terrestres dotadas de gran potencia de fuego.

La participación del destacamento de aviones F-18 en las acciones de bombardeo en Bosnia trascendió al gran público sin generar el tipo de tensiones sociales y mediáticas que cuatro años antes produjeran los apoyos españoles a la serie de operaciones *Escudo del Desierto* y *Tormenta del Desierto* ejecutadas en Oriente Medio. Sociológicamente esta distinta reacción se debió fundamentalmente al distinto tratamiento que recibieron en los medios de comunicación. Mientras en el caso de envío de unidades de la Armada al Golfo, la prensa, radio y televisión se volcaron en una campaña de tintes sensibleros totalmente contraria a la participación, a pesar de no implicar una misión de combate y ser sólo control del embargo y vigilancia. Por el contrario respecto a la participación de los F-18 aunque se oyeron opiniones contrarias éstas estuvieron contrarrestadas por otras que veían en esa acción la capacidad de las Fuerzas Aéreas españolas y su homologación con el resto de las europeas.

Políticamente también fue distinta la reacción. Mientras en el primer caso hubo grupos que manifestaron abiertamente su oposición dando alas a las manifestaciones de los medios, en el segundo la oposición fue más matizada.

Como bien conocen los historiadores de la diplomacia y de la guerra, el «punto político de no retorno» en la implicación de los Estados y sus coali-

ciones en los conflictos es la entrada en acción de combate por parte de las tropas terrestres. Citando una vez más la crisis y campaña del Golfo en 1990-1991, el rápido despliegue de las tropas aliadas sobre el terreno frenó «políticamente» la ofensiva iraquí; aún habiéndose desatado la campaña aeronaval de bombardeo en enero del año 1991 contra Irak, la acción terrestre de febrero fue la que demostró la decisión final de las fuerzas aliadas.

La necesidad de mantener un determinado equilibrio de fuerzas entre los Estados de la región frenaron, a su vez, toda tentación de destruir el aparato administrativo del Estado iraquí a través del derrocamiento por la fuerza del régimen de Sadam Hussein. Especialmente en el caso estadounidense, tanto la rapidez de las operaciones militares y de la toma de decisiones políticas como la eficacia de la comunicación pública empleada evitaron el choque entre el liderazgo político-militar y las poblaciones occidentales. El que las tropas terrestres en el campo de operaciones fueran profesionales no disminuyó los riesgos de su empleo para los responsables políticos.

En el ámbito español, las percepciones coinciden con las universales. Así, en el barómetro del CIS de marzo de 1994, quienes habían mejorado su opinión sobre las Fuerzas Armadas españolas destacaban como primeras causas de ello su modernización, la dotación de más medios y mayor preparación en un 25% de las respuestas. Por contra, quienes habían empeorado su opinión sobre las mismas Fuerzas Armadas aducían sólo en un 4,4% de los casos que la causa era la falta de esa modernización, medios y preparación.

Para el año 1995, y en referencia a la presencia de tropas españolas en la misión UNFROFOR en Bosnia-Herzegovina, Salustiano del Campo señalaba que:

«Los líderes no se cuestionan en absoluto la presencia de tropas en Bosnia;... La población en general, por el contrario, se inclina por el regreso de las tropas y cuestiona su envío a Yugoslavia» (21).

No deja de ser altamente significativo que esas tendencias de opinión coincidieran, siguiendo a Salustiano del Campo, con el hecho de que:

«La guerra de Bosnia ha acaparado el interés de los españoles durante el último año, por delante de sucesos que han tenido una

(21) CAMPO, S. DEL. «La opinión pública española y la política exterior», p. 82. Informe INCIPE 1995. Tecnos/INCIPE. Madrid 1992.

repercusión importante en la opinión pública española, como la guerra de Ruanda o la situación en Cuba... el seguimiento de las noticias sobre la evolución del conflicto se ha mantenido con altas cotas de atención. En los dos últimos años, los sucesivos acontecimientos bélicos... así como los reiterados intentos de paz, han cedido el paso ante el drama humano que vive la población y que ha movilizadas a la opinión pública en favor de una solución negociada y rápida del conflicto. No cabe duda de que la presencia de tropas españolas en misión de paz en Bosnia ha condicionado la importancia otorgada al conflicto por los medios de comunicación y la población» (22).

Puede deducirse, que aún en misiones de paz desarrolladas por tropas profesionales y/o voluntarias, cualquier posibilidad de riesgo o amenaza para nuestros soldados refuerza el interés tanto de los medios de comunicación como de la población en su conjunto. Cabe suponer que la tendencia «aislacionista» de la población respecto del drama balcánico se reforzaba por el temor por la suerte de los jóvenes compatriotas empeñados en UNPROFOR.

Es significativo anotar que, desde el año 1974, todas las encuestas del CIS sobre conflictos internacionales han reflejado que los españoles aspiran mayoritariamente a vivir en paz por encima de cualquier valor o interés propio en juego en el campo internacional (23).

Obviamente, los cuestionarios públicos no pueden descender —fundamentalmente por problemas de formulación a un público no experto las preguntas que serían pertinentes— al detalle de los factores políticos y militares de cada decisión sobre la implicación de los ejércitos. Las diferencias de percepción sobre los problemas, profusamente documentadas en los estudios de Salustiano del Campo para INCIPE, entre los líderes y la población en su conjunto pueden llevar a la aplicación de distintas valoraciones sobre el papel a desempeñar por las Fuerzas Armadas ante futuros conflictos en los que puedan resultar lesionados valores e intereses españoles.

(22) CAMPO, S. DEL. «La opinión pública española y la política exterior», p. 26-27. Informe INCIPE 1995. Tecnos/INCIPE. Madrid 1995.

(23) Así lo reflejan los estudios del CIS sobre el Sáhara español (número 1.074, septiembre 1974), sobre el conflicto armado en Oriente Medio (números 1.913, 1.915, 1.916, 1.930, 1.931, 1.933 y 1.942; enero/marzo de 1991) y sobre la intervención militar en Bosnia (número 2.058, mayo 1993). Los estudios de don Salustiano del Campo para INCIPE y los del CIREs dirigidos por don Juan Díez Nicolás refuerzan esa impresión.

La reciente publicación del estudio de la investigadora alemana Martina Fischer *Spaniens ungeliebtes Militär* (24), señala que en el último quinquenio el principal problema en la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad española ha residido en el mantenimiento del Servicio Militar Obligatorio. La decisión política de su supresión en tiempo de paz supondría —usando la cita hecha por Fischer de un añejo texto de Boulding, escrito en el año 1967— que con ella se intenta aprovechar positivamente para los intereses estatales españoles el fenómeno de que:

«... el único camino para preservar la legitimidad del Estado nacional será el abandono de gran parte de su poder» (25).

El Estado, de ser cierta esta impresión, podría acometer con fuerzas militares totalmente voluntarias todas las necesidades de su defensa, compartidas o no, limitando el efecto negativo que supone para la legitimación pública de sus acciones forzar a sus ciudadanos a la prestación de servicios militares sin que se otean amenazas inmediatas.

Precisamente, son las mismas opiniones públicas las que, en el caso de que se produzcan efectos indeseados en el desarrollo de las «misiones de paz» que tanto reclaman en principio, las que pesan para limitar la capacidad de compromiso de los gobiernos en la mismas.

Por último, no debemos olvidar que se van elevando voces en el seno de las distintas Fuerzas Armadas aletando sobre el empleo indiscriminado de sus recursos humanos y materiales en las «nuevas misiones». No pocos militares de carrera de cualquier parte del orbe suscriben, para su Institución y para su patria, las apreciaciones del jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra español:

«Queremos y debemos participar en la configuración del futuro, de una forma activa. Por eso hay que explorarlo con espíritu de frontera, pero sin abandonar nuestras capacidades tradicionales para abrazar otras más sugerentes, pues las misiones fundamentales de las mismas seguirán siendo, en esencia, las mismas.

... las operaciones exteriores tanto de ayuda humanitaria, como de mantenimiento de la paz, o las hipotéticas de restablecimiento de la paz, no son el objetivo principal de las Fuerzas Armadas. La esencia

(24) FISHER, M. *Spaniene ungeliebtes Militär* 1996, en número 21.

(25) FISHER, M. *Spaniene ungeliebtes Militär* 1996, en número 1, p. 375.

de nuestra existencia es la defensa militar de España y de sus intereses» (26).

Importancia de la política de comunicación total para la percepción social del papel de las Fuerzas Armadas

Es posible que las tendencias de mejora de imagen de las Fuerzas Armadas españolas apuntadas en este texto no obedezcan tan sólo al convencimiento o inducción producidos por campañas de imagen en favor de las Fuerzas Armadas. Podría ocurrir que tal tendencia de opinión obedeciera, también, a que nuestras Fuerzas Armadas con su actividad cotidiana permiten a la población conocer «de primera mano» o «de boca a oído» su esfuerzo.

Uno de los factores de mayor importancia en el futuro, trascendente al mismo desarrollo de las «nuevas misiones» es el proceso de interacción entre lo hecho y su recepción en las opiniones públicas. Como señaló el teniente general Faura en el artículo ya reseñado:

«Los avances tecnológicos en el área de la comunicación, la presencia de corresponsales en el campo de operaciones o de adiestramiento, las posibilidades de multidifusión en tiempo real y, especialmente, la televisión van a afectar ineludiblemente a las operaciones, en cuanto los comandantes de las unidades sabrán que el resultado de sus decisiones va a ser observado por millones de telespectadores en todo el mundo, así como analizada y valorada la ortodoxia de los procedimientos empleados.

No puede pretenderse, sin embargo, establecer las necesarias medidas de confianza basadas en la credibilidad y transparencia que requiere la cooperación entre los medios de comunicación social y los especialistas de comunicación de las Fuerzas Armadas, ni organizar las estructuras que deban desarrollar su actividad en tan sensible área precisamente en periodos de crisis. Y es por esto, y por la creencia en que ninguna institución u organización podrá sobrevivir en el futuro sin la comprensión hacia los objetivos de sus propios componentes y de la sociedad a la cual sirven y, por consiguiente, de espaldas a los medios que constituyen un vital vehículo para obtenerla...

(26) FAURA MARTÍN, J. Teniente general «El Ejército español ante los desafíos del siglo XXI», en *Abc*, 6-696.

... Debemos estar dispuestos a planear, dirigir, coordinar y apoyar una política de comunicación integral que promueva y, en definitiva, impulse la adopción de todas aquellas medidas que contribuyan a mejorar la percepción que la población española tiene del papel institucional que juegan las Fuerzas Armadas en general y el Ejército de Tierra en particular, así como de su preparación, eficacia y resolución para cumplir las misiones que le puedan ser encomendadas» (27).

El evidente éxito mediático en la presentación pública de las «nuevas misiones» no favorece, paradójicamente, la explicación a fondo de las mismas y, aún más, la de las misiones tradicionales de las Fuerzas Armadas. Éstas, que constituyen en las sociedades occidentales una institución estatal de enorme impacto social siquiera a través su consumo de bienes fiscales, se ven así necesitadas de proyectar políticas de comunicación corporativa plenamente integradas con otras de carácter político-institucional propias del Estado del que forman parte. De cara a las sociedades plurales a las que sirven, las Fuerzas Armadas no pueden presentarse con rasgos diferenciadores tales que las hagan parecer a los ojos de la mayoría de los receptores de sus mensajes como una organización exógena al conjunto social mayoritario que se beneficia del producto que llamamos defensa militar.

Cobra aquí importancia la valoración que en su día Von Clausewitz en su estudio *De la guerra* hiciera de la denominada «singular trinidad» que se logra al formalizar una suficiente armonía interactiva de voluntades entre el pueblo, su ejército y su dirección política. Las políticas de comunicación han de formar parte de la definición de todas las misiones de las Fuerzas Armadas con carácter integral para ayudar a producir los siguientes efectos, recordados no hace mucho por sir Michael Howard en una situación crítica (28): la confirmación de la existencia de objetivos políticos claros fijados por el gobierno, la confirmación de las máximas disponibilidad y capacitación posibles de los ejércitos para actuar como medios para el logro de tales objetivos y, finalmente, la confirmación de que la sociedad que soporta finalmente el esfuerzo apoye, con el más alto grado posible de identificación con los mismos, tanto los objetivos como los medios.

(27) FAURA MARTÍN, J. Teniente general «El Ejército español ante los desafíos del siglo XXI», en *Abc*, 6-696.

(28) HOWARD, M. Sir «If Clausewitz Still Applies, Watch the Home Front». *International Herald Tribune*, 12 de febrero de 1991.

Evidentemente, las políticas de comunicación que requiere el logro de esa armonía no pueden concretarse en acciones publicísticas de sabor comercial. Tampoco deben aparecer como expresión unilateral de intereses que puedan ser tomados como asuntos particulares de la Institución militar.

Asimismo, tal y como se refleja en otros ensayos de este estudio, la existencia de una pluralidad de valores hará imposible que exista una identificación plena y absoluta de todos los integrantes de la sociedad con los objetivos y medios que se estimen oportunos. Conflictos, disonancias y, por tanto, diferencia de opiniones serán los elementos en los que se desarrollarán esas políticas de comunicación buscando influir ante la opinión pública a través de las llamadas «agendas» de acción política e informativa (29). Con ser obvio, cabe constatar que el mundo es como es y no como desearía que lo fuese un individuo o agrupación de los mismos.

Es un lugar común afirmar que la sociedad española, en su conjunto, no percibe claramente la necesidad de contar con unas Fuerzas Armadas plenamente operativas. Como lo demuestran los sucesivos Informes INCIPE desde 1991, al señalar las preferencias en la aplicación del gasto público, apenas una décima parte de la población considera que el presupuesto de Defensa debe ser incrementado respecto de otras partidas estatales.

Ello está en íntima relación con la inexistencia casi absoluta de percepción sobre riesgos o amenazas para España. Cuando nuestra nación es la séptima potencia del Mundo —según los indicadores más optimistas— (30), (no deja de resultar hasta cierto punto sorprendente que la relación entre los gastos de defensa y el producto interior bruto establezca que España figure en el puesto 114 en ese indicador mundial. Muestra de la pluralidad de percepciones las cuestiones de defensa y seguridad en España, lo que para algunos es una situación anormal para otros es una muestra de eficacia distributiva del esfuerzo económico, no faltando siquiera quienes consideran que tal nivel de gasto es de por sí excesivo. En este punto cabe señalar que una falla notable en la difusión de la importancia del gasto en defensa se encuentra en el escaso hincapié realizado en los beneficios

(29) Evidencia entresacada de un estudio práctico sobre un asunto clave en la relación entre Fuerzas Armadas y sociedad y su expresión en el campo de las políticas de comunicación en España, como lo es Víctor Sampedro. Nuevos movimientos sociales. Agendas políticas y de información. el caso de la objeción de conciencia. Tesis doctoral del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Publicaciones del Instituto «Juan March», Madrid 1996.

(30) GAVIRIA, M. *La séptima ponencia*. Ediciones B. Barcelona 1996.