

**MISIONES DE PAZ COMO FUNCIÓN
DE LAS FUERZAS ARMADAS
Y LA OPINIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA***

Arina A. Andreeva

Ph.D. (Politología), (andevarina@gmail.com)

Profesora docente, investigadora mayor

Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos

Facultad de Economía

Miklujo-Maklaya, 6, Moscú, 117198, Federación de Rusia

Recibido el 15 de junio de 2022

Aceptado el 10 de agosto de 2022

DOI: 10.37656/s20768400-2022-3-05

Resumen. *En el artículo se desarrolla el planteamiento de que a causa la interpretación amplia del concepto de seguridad, entendida como la interrelación de la seguridad interior del Estado con los procesos locales, regionales y globales, fueron corregidas las doctrinas sobre la seguridad nacional y los países empezaron a mostrar mayor grado de compromiso en materia de cooperación sobre estos temas. La región europea es el ejemplo más destacado para apreciar dichas tendencias, donde la integración en el plano económico (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) contribuyó al desarrollo de las relaciones políticas de confianza y, como consecuencia, a la cooperación militar. En lo que se refiere a España, sus Directivas de las Fuerzas Armadas definen las funciones del ejército como la defensa de la integridad territorial, el orden constitucional y la participación en las misiones de paz. Además, la nueva actividad profesional de los militares – operaciones humanitarias – fue utilizado como un instrumento para mejorar la imagen del país en el exterior y para combatir la “leyenda negra”. Sin embargo, hoy día Madrid debe mantener un balance entre la solidaridad con los países aliados y los costes reputacionales a la hora de enviar las tropas a una misión de paz. En el caso de que la intervención a corto plazo no brinde resultados positivos, el prestigio del país puede estar socavado. Estos planteamientos, junto con los factores, como el mandato de la Naciones Unidas para ejecutar una operación de paz, la unidad política interna y una*

Misiones de paz como función de las Fuerzas Armadas
y la opinión pública en España

opinión pública (des)favorable, están presentes en las decisiones del Gobierno de España de limitar su presencia en las expediciones discutibles desde el punto de vista del derecho internacional.

Palabras clave: misiones de paz, fuerzas armadas, España, “leyenda negra”, efecto CNN, clip thinking, ONU, OTAN

** El artículo fue preparado con el apoyo financiero del proyecto “El Rol de las Fuerzas Armadas en la Sociedad Moderna: Condiciones Económicas, Procesos Políticos y el Contexto Internacional (el Caso de los Países Latinoamericanos e Ibéricos)”. No. 061500-0-000, realizado en la Facultad de Economía de la Universidad de la Amistad de los Pueblos de Rusia.*

**PEACEKEEPING MISSIONS AS A FUNCTION
OF THE ARMED FORCES
AND PUBLIC OPINION IN SPAIN***

Arina A. Andreeva

Ph.D. (Politology) (andearina@gmail.com)

Lecturer, senior researcher

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
Economic Faculty
6, Miklukho-Maklaya, Moscow, 117198, Russian Federation

Received on June 15, 2022

Accepted on August 10, 2022

DOI: 10.37656/s20768400-2022-3-05

Abstract. *The article develops the approach that for the reason of the broad interpretation of the concept of security, understood as the interrelation of the internal security of the State with local, regional, and global processes, the doctrines on national security were corrected and the countries began to show a greater degree of commitment in terms of cooperation on these issues. The European region is the most prominent example to appreciate these trends, where integration at the economic level (European Coal and Steel Community) contributed to the development of political relations based on trust and, as a consequence, to military cooperation. As far as Spain is concerned, its Armed Forces Directives define the functions of the army as the defense of territorial integrity, constitutional order and participation in peacekeeping missions. In addition, the new professional activity of its armed*

Arina A. Andréeva

forces – humanitarian operations – was used as an instrument to improve the image of the country abroad and to combat the "black legend". However, today Madrid must maintain a balance between solidarity with allied countries and reputational costs when sending troops on a peace mission. In the case that intervention does not bring short-term positive results, the country's prestige may be undermined. These approaches, together with factors such as the United Nations mandate to execute a peace operation, internal political unity, and (un) favorable public opinion, are present in the decisions of the Government of Spain to limit its presence in the expeditions, which are questionable from the international law point of view.

Keywords: *peacekeeping missions, armed forces, Spain, "black legend", CNN effect, clip thinking, UN, NATO*

** The article was prepared with the financial support of the project "The Role of the Armed Forces in Modern Society: Economic Conditions, Political Processes and the International Context (Case of Latin American and Iberian Countries)". No. 061500-0-000, held at the Faculty of Economics of the Peoples' Friendship University of Russia.*

МИРОТВОРЧЕСКИЕ МИССИИ КАК ФУНКЦИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ И ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ В ИСПАНИИ

Арина Анатольевна Андреева

Канд. полит. наук (andearina@gmail.com)

Доцент, старший научный сотрудник

Российский университет дружбы народов

Экономический факультет

РФ, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

Статья получена 15 июня 2022 г.

Статья принята 10 августа 2022 г.

DOI: 10.37656/s20768400-2022-3-05

Аннотация. Широкое толкование понятия безопасности, понимаемое как взаимосвязь внутренней стабильности государства с локальными, региональными и глобальными процессами, способствовало корректировке доктрин национальной безопасности и ориентированности стран на повышение уровня сотрудничества в этом направлении. Данный процесс наиболее четко прослеживается в

Misiones de paz como función de las Fuerzas Armadas y la opinión pública en España

европейском регионе, где интеграция в сфере экономики (Европейское сообщество угля и стали) благоприятствовала развитию доверительных политических отношений и, как следствие, военному сотрудничеству. В Испании Директивами об использовании вооруженных сил функции армии определяются как защита территориальной целостности и внутреннего порядка, а также участие в миротворческих операциях. При этом их новая сфера деятельности – гуманитарные операции – была использована в качестве одного из инструментов улучшения имиджа страны за рубежом и борьбы с «черной легендой». Однако сегодня Мадрид должен соблюдать баланс между солидарностью с союзными странами и репутационными издержками при отправке войск с миротворческой миссией. Если в краткосрочной перспективе интервенция не дает положительного результата, престиж страны может быть подорван. Данные соображения, в совокупности с такими факторами, как наличие мандата ООН на проведение миротворческой операции, внутреннее политическое единство и (не)благоприятное общественное мнение, влияют на решения правительства ограничить свое присутствие в сомнительных, с точки зрения международного права, операциях.

Ключевые слова: миротворчество, вооруженные силы, Испания, «черная легенда», эффект CNN, клиповое мышление, ООН, НАТО

** Статья подготовлена при финансовой поддержке проекта “Роль вооруженных сил в современном обществе: экономические условия, политические процессы и международный контекст (на примере латиноамериканских и иберийских стран)”. №061500-0-000, реализуемого на базе экономического факультета РУДН.*

Todas las doctrinas de las Fuerzas Armadas (FAS) definen el principal rol de los ejércitos nacionales como la defensa frente a las amenazas externas y la de la integridad territorial. Es una aproximación estratégica tradicional que confiaba a las instituciones castrenses las encomiendas de custodiar la supervivencia del Estado en un entorno hostil, cuando los intereses nacionales se chocaban constantemente y cuando la acción bélica se consideraba como una de las formas naturales para cumplir con los objetivos políticos. A este respecto el

pensador militar prusiano Carl von Clausewitz más de dos siglos atrás propuso su famosa fórmula testificando el lugar de los ejércitos en la política estatal: “La guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de las relaciones políticas, una gestión de las mismas por otros medios” [1].

No obstante, en la región europea en la segunda mitad del siglo XX surgieron varios mecanismos de integración que incentivaron una confianza mutua entre los países participantes. Se trata de las organizaciones que abarcaban la cooperación en los sectores de seguridad (Alianza Atlántica, OTAN) y economía (Unión del Carbón y del Acero) que posteriormente se extendió al ámbito social, cultural y de justicia (Unión Europea, EU). Cuando el enfoque de atención se movió de la carrera en cuanto a la superioridad en el teatro europeo a cooperación bajo el mismo denominador ideológico y económico – democracia y libre mercado, empezó a apreciarse cierto distanciamiento de la percepción sobre una invasión real por parte del vecino. Dicho en otras palabras, las grandes potencias continentales que antaño disputaban las esferas de su influencia provocando las guerras a escalas extraordinarias, al llegar al mismo modelo doctrinal (el imperio de la ley, la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento de las funciones sociales del Estado) se concentraron en la recuperación y la consolidación económico-política postbélica, donde no había lugar para las prácticas militares.

Así, en el suelo europeo la integración económica se tradujo en la estabilización política regional. El mismo planteamiento, de que las ventajas de la integración no siempre son de índole económico, defienden los investigadores del Instituto de Europa de la Academia de Ciencias de Rusia Olga Butórina y Yuri

Borkó al afirmar que: “... los beneficios económicos no representan la característica inmanente de la integración regional, los logros no aparecen en todas sus etapas ... (por eso) el objetivo de la integración es ofrecer una reacción adecuada al cambio del orden internacional. La integración ayuda a un grupo de países asegurar sus posiciones globales más favorables y, al mismo tiempo, limitar la influencia externa no deseada” [2, p. 5].

Fuera de esta fórmula quedaban la Unión Soviética y el bloque de los países socialistas de la Europa del Este que durante la guerra fría pertenecían al bando rival que luchaba por imponer un sistema-mundo en el campo político, económico y social. Sin embargo, los acontecimientos vertiginosos de los años 1980, referidos al relajamiento del control centralista del Partido Comunista (*perestroika*), el colapso posterior del Pacto de Varsovia, cuyos miembros de una u otra manera se asociaron con el “occidente colectivo”, simbolizaron el comienzo de la nueva etapa, cuyos cánones de defensa ya determinaba la OTAN.

El cambio del panorama regional que directamente afectaba a la reconstitución del orden mundial iba en consonancia con la bifurcación política que sufría España en aquel momento. En la escena pirenea se meditaban los posibles escenarios que había de ejecutar respecto al patrimonio y el testamento dictatorial dejado por el generalísimo Francisco Franco tras su muerte (1975).

Al destino incierto y sin déficit en embrollos también tenía que enfrentarse el ejército nacional. Por un lado, se precisaba llevar a cabo una reforma referida a la reorganización militar para mejorar sus capacidades ya que, por ejemplo, no existía un Ministerio de Defensa y crónicamente quedaba pendiente el aspecto de la modernización de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, un apartado voluminoso de rompecabezas refería a la

despolitización castrense: el ejército a lo largo de la historia española se entremetía en los asuntos internos del Estado, la jurisdicción de sus tribunales en los tiempos de la dictadura (1939-1975) no se limitaba a los asuntos puramente castrenses y, a veces, sus efectivos desempeñaban un instrumento de las represiones franquistas.

Así, para las incipientes fuerzas democráticas en el plano de defensa se configuró otro reto referido a la “legitimación” de las funciones del ejército nacional ante la opinión pública, pacifista en su mayoría. Además, los años 1980 fueron marcados por la ya mencionada relativa estabilidad securitaria en el entorno español próximo. Las discusiones con Francia e Inglaterra – los “enemigos tradicionales” de España desde la Ilustración – iban por la línea de la integración, sobre las negociaciones en relación a la adhesión de España a la Comunidad Europea. Previamente, en 1982, el país formó parte de otro sólido foro occidental que es la OTAN. Y respecto a la complicada situación en el sur de la península Ibérica, referida a los intereses opuestos en el triángulo Marruecos-Argelia-Mauritania sobre el estatus de la colonia española el Sáhara Occidental, Madrid logró realizar varias maniobras diplomáticas para aplazar la disputa, congelar el conflicto y posteriormente llevarlo a las mesas de negociación*.

* Con los resultados dudosos en los tiempos de hoy, ya que Rabat, que aspira a incorporar Sáhara Occidental como su territorio, utiliza este pretexto para presionar a Madrid sobre los aspectos de cooperación, sensibles para la seguridad nacional de España: la migración ilegal y el terrorismo. Aparte, ambos estados aún no han firmado un acuerdo sobre la delimitación de las fronteras marítimas que, por un lado, de vez en cuando provoca conflictos entre los pesqueros y, por otro lado, deja presente la amenaza a la integridad territorial de España, debido al no reconocimiento oficial por parte de Marruecos de los enclaves Ceuta y Melilla y de las islas Canarias. En el otro lado de la balanza están los intereses de Argelia que apoya a las fuerzas

En estas condiciones, de poca beligerancia del pueblo español, de la primacía de la agenda económica y social, de la expansión de la narrativa sobre el arreglo pacífico de las controversias, el gobierno español apostó por las formas “blandas” de ejercer la influencia en la arena internacional, promoviendo un diálogo con su rol de intermediador. Ciertamente, fue una decisión lógica para un país con ciertas ambiciones que en la época colonial intentaba imponer un sistema-mundo. O sea, España, antaño un actor activo de la arena internacional, en los años 1970-1980 carecía tanto de los instrumentos tangibles (como son los recursos económicos y las capacidades militares), como de una legitimidad internacional para apoyar su presencia en los asuntos mundiales en función de los estereotipos sobre el país, imperantes desde la Conquista y fortalecidos por la autarquía franquista. Así, la integración sirvió a las ambiciones geopolíticas de Madrid respaldando sus acciones por la narrativa de la exclusividad de la Comunidad Europea, cuya política (asimismo, la política de sus miembros) se rige por los valores universales e indiscutibles que en sí determinan sus poderes arbitrarios.

Al efecto, las FAS españolas formaron parte del instrumento “blando”. Su función de defender los intereses fuera del territorio nacional (siempre con la premisa de cumplir con el derecho internacional) fue ampliada al asumir los compromisos de mantener la paz y la estabilidad regional participando en las operaciones humanitarias bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Además, en Madrid estimaron que sumándose a las “misiones nobles”, se podrá romper con las dos

separatistas saharauíes y que, al tiempo, contribuye a la seguridad energética de España al suministrar más del 40% del gas importado por el país ibérico.

imágenes de España proyectadas en el exterior y en el interior. La primera – sobre España como un país bárbaro y atrasado, depresivo y de la Inquisición – mitos que durante siglos sus aliados de ahora transferían con la “leyenda negra”. La segunda – para mostrar a los propios españoles que sus Fuerzas Armadas no son un “mal menor” y que su existencia puede constituir una base del orgullo nacional.

El papel de España en la reestructuración de las misiones paz de la ONU

La primera operación de paz española fue ejecutada en Centroamérica (ONUCA, 1989-1991) – la región cercana al reino ibérico por sus vínculos culturales, históricos y lingüísticos. Además, a pesar de la poca experiencia que las FAS españolas tenían en dicho tipo de expediciones, su liderazgo fue expresamente solicitado por las partes del conflicto que buscaban la neutralidad de los intermediarios.

En la segunda mitad del siglo XX, la vida política de El Salvador, Nicaragua y Guatemala se convirtió en la escena del enfrentamiento entre los poderes apoyados por la Unión Soviética y por los Estados Unidos. A este respecto, durante décadas los orígenes de las fracturas del tejido social y de la violencia se veían a través del prisma de la validez o la invalidez de un modelo del desarrollo político-económico (el liberalismo frente al comunismo y el libre mercado frente a la economía planificada). En este debate, el enfoque estructural sobre la importancia de los factores como la pobreza, la discriminación, las violaciones de los derechos de las minorías étnicas y el analfabetismo no mostraban mucha relevancia.

Dadas las circunstancias, a favor de la candidatura española para liderar la misión de paz se disponían de los siguientes argumentos. Primero, España era concedora de las

particularidades de la cultura local. Segundo, era un país que hace poco había demostrado que es posible romper pacíficamente con la dictadura. Tercero, Madrid con su experiencia mostró ser capaz de mantener su soberanía en cuanto a la política interior y exterior a pesar de las presiones de sus aliados más fuertes. Al respecto recordaremos la negativa de Francisco Franco a Adolf Hitler de participar en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), aunque gracias a su apoyo los falangistas vencieron en la Guerra Civil (1936-1939), y luego la maniobra del caudillo para no enviar las tropas a la Guerra de Vietnam (1955-1975), a pesar de que fueron los EE. UU. quienes ayudaron al régimen franquista a salir del aislamiento internacional después de la derrota de la Alemania nazi. Por eso, se estimó que en Moncloa (residencia del gobierno de España) serían fieles a las ideas de la justicia económica, política y social sin consultar las opiniones de Moscú y de Washington.

La Misión Centroamericana fue simbólica no sólo para España, al ser su primera misión de pacificación, sino fue extraordinaria para todo el sistema internacional. Significó el comienzo del desarrollo de un nuevo tipo de operaciones, donde las Fuerzas Armadas tenían más protagonismo y, además, debían actuar en cooperación con los poderes y los expertos civiles.

Si bien, las misiones clásicas se centraban en los objetivos del cese de fuego y en la firma de los tratados de paz, por lo que, según el general Francisco Pérez Muñelo, “se denominaban cínicamente ‘dejar cocer y mirar’ ” [3, p. 146], el conflicto centroamericano reveló poca relevancia de esta aproximación. La naturaleza de la violencia en Centroamérica estaba referida a los choques entre la población civil, el ejército, las formaciones insurgentes y el gobierno. Para reconciliar las partes no fue

suficiente firmar un acuerdo que respetara los derechos de cada actor del conflicto. Hacía falta llevar a cabo elecciones libres, realizar una reconstrucción de los cuerpos policiales para garantizar la seguridad de los ciudadanos, desmilitarizar los ejércitos y las formaciones revolucionarias, vigilar el cumplimiento de los derechos humanos, asimismo, cultivar y proteger la cultura democrática con una sociedad civil consolidada, reconciliada, de derecho y de justicia social. Así, las misiones de paz se convirtieron en las misiones policiales con el cometido de ejercer el control sobre la situación interna del país hasta su normalización. Paulatinamente la Misión Centroamericana se transformó en la misión para El Salvador (1989-1991, 1991-1995) y después para Guatemala (1995-2003).

Por el motivo de que estas operaciones de la ONU fueron más complejas, ya que suponían una reconstrucción postconflicto, el ejército español tenía que afrontar la incertidumbre relativa a sus nuevas responsabilidades de índole humanitario, institucional y de derecho. En Guatemala, incluso se pretendió crear una nueva estructura policial carente de los defectos crónicos ligados a la corrupción que, a fin de cuentas, no dio un resultado positivo. En este sentido, veinte años más tarde, al acumular la vasta experiencia participando en las misiones en los Balcanes, Afganistán, Irak y Haití, los oficiales españoles hicieron un balance sobre el grado del ajuste de las FAS nacionales a los estándares de otras naciones que habían externalizado sus ejércitos para operar en el marco de las misiones de paz y sobre su eficiencia para la resolución de los conflictos actuales. Entre sus principales críticas se destacaban las demandas al cambio en la planificación, en el sentido de que los objetivos, los medios, los resultados y la duración de una operación deben ser bien formulados. A tal efecto, las intervenciones largas con cometidos difíciles de alcanzar,

debido a las particularidades de la cultura política y tradiciones locales, pueden pasar la factura no solo al presupuesto estatal, sino también a la confianza en los poderes de las Fuerzas Armadas y en su imparcialidad, y, al final, socavar la credibilidad del país, como actor fuerte del sistema internacional [4, p. 30].

El desprestigio de las intervenciones humanitarias en la encrucijada de los siglos XX-XXI

Hoy día la reestructuración de las misiones de paz, según las demandas de las grandes potencias a finales del siglo XX – comienzos del XXI, se tradujo en la aparición, aparte de misiones de ayuda humanitaria, de las variantes: el establecimiento de la paz (*peacemaking*), el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), la consolidación de la paz (*peacebuilding*), e imposición de la paz (*peace enforcement*). La Carta de la ONU determina la aplicación de dichos tipos de operaciones en el Capítulo VI – el arreglo pacífico de las controversias – y el Capítulo VII – acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Por ejemplo, la aplicación del principio consagrado en el Capítulo VI significa el respeto de la soberanía y condiciona la ejecución de las misiones a la petición expresa por parte del gobierno. En la región latinoamericana es el caso de las operaciones de la ONU en Centroamérica citadas arriba y en Colombia (desde 2016).

La aplicación del principio controvertido del Capítulo VII implica la intervención de las fuerzas multinacionales sin el consentimiento del gobierno, pero al amparo de la votación del Consejo de Seguridad, donde cada uno de los cinco miembros permanentes tiene el derecho de veto. La aparición en 2001 del principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P, RtoP) a la población local contra genocidio, crímenes de guerra, limpiezas

étnicas y crímenes de lesa humanidad, junto con la práctica de entender ampliamente el término “seguridad”, como consecuencia de la globalización (entendida como la interdependencia de los procesos locales, regionales y globales) ocasionaron las oportunidades “legales” para muy libre interpretación del derecho internacional.

La adopción del principio de la Responsabilidad de Proteger se interpreta como una consecuencia de la impotencia de los cascos azules durante los genocidios en Ruanda (1994) y en Srebrenica (1995). Pues, el principio de emplear la fuerza por las tropas pacificadoras solo para la autodefensa demostró sus fallos ante los conflictos de nuevo tipo (internos), cuestionando la eficiencia de la misma misión. Con la R2P se pretendía resolver los aparentes contratiempos sin pretender llevar a cabo una reforma profunda y revisar los tres pilares que sustentaban las misiones humanitarias: el mutuo acuerdo de las partes (que están en conflicto para iniciar la operación humanitaria), el uso de la fuerza solo para la autodefensa y la imparcialidad de los intervinientes.

Pese a ello, en los años 1990 las misiones de la ONU estaban pasando por un proceso de desprestigio ante la comunidad internacional. Por un lado, porque las tropas pacificadoras no fueron capaces de frenar las hostilidades y contribuyeron poco a la estabilización de los países en los Balcanes y en el África Negra [5]. Por otro lado, las misiones que duraban muchos años sin aparentes resultados positivos, también levantaron las críticas respecto a la imparcialidad de los intermediarios. Ciertamente, que el criterio de la neutralidad es ampliamente debatido en el caso de una polarización de los intereses nacionales entre los países regionales y las grandes potencias involucradas en el conflicto. La situación se complica aún más, cuando en el juego

están los intereses políticos y económicos, y también un posible cambio del balance geoestratégico. Como resultado, algunos conflictos se agravan por la confrontación entre los supuestos estados ámbitos que están luchando por sus objetivos [6, p. 19], como es el caso de Siria y Libia actualmente.

Por estas razones, a finales del siglo XX se apreció una considerable disminución de los contingentes nacionales en el marco de las Naciones Unidas a favor de las misiones lideradas por la OTAN y la UE. Además, estas organizaciones se consideraron capacitadas para involucrarse en los conflictos de su periferia, tanto cercana como lejana, incluso sin el aval de la ONU. En este caso, la Doctrina Bush sobre la guerra preventiva (2002) y las propias resoluciones en el marco del Consejo Europeo sirvieron de base “legal” para sancionar las intervenciones en Europa, África y el Oriente Medio [7, p. 152].

En paralelo surgió un lenguaje orwelliano que dotó de nuevo significado a las categorías de la “legalidad”, la “soberanía”, la “injerencia en los asuntos internos” e “intervenciones humanitarias”. Es más, normativamente apareció el término de “operación militar”, cuya diferencia de la noción de “guerra” se interpretaba por la totalidad y el alcance de las actividades que se plantean llevar a cabo. Concretamente, una operación militar no supone declaración de una movilización nacional, aplicación de estado de alarma o de sitio, cuando los derechos de los ciudadanos se limitan y la economía se reorienta a los fines militares, al mismo tiempo que los objetivos finales de las estrategias bélicas no son anexión del territorio enemigo. Sin embargo, lo que para el país interviniente significa operación militar, el país invadido puede interpretar en términos de guerra, porque adopta el régimen de estado excepcional. En cuanto al cumplimiento del objetivo de anexión, se puede decir que desde

mediados del siglo XX el valor del territorio cede a la importancia de instalar un régimen leal (títere) y apoderarse de los recursos naturales. Esto es la esencia de los grandes conflictos en el umbral del siglo XX–XXI. Por ello, lo que conocemos como la guerra del Golfo Pérsico (1991), la guerra en Afganistán (2001) o la guerra en Irak (2003), oficialmente se titulan como operaciones “Tormenta del desierto”, “Libertad duradera” y “Libertad para Irak”.

De esta forma, el árbitro que “legaliza” las intervenciones pasó del Consejo de Seguridad a las coaliciones en el marco de la Alianza Atlántica o la Unión Europea con el apoyo de la opinión pública que seguía el desarrollo del conflicto como un espectáculo traído a casas por los telediarios, periódicos y las redes sociales. Junto a ello, las revelaciones de Julian Assange y de su proyecto *Wikileaks* demostraron la práctica de filtrar la información sobre un conflicto para formular una opinión favorable de los ciudadanos. Como escribe el analista militar español Federico Aznar: “es por eso que la idea norteamericana de que la guerra debe ser tan transparente como la democracia y los medios de masas deben ilustrarla solo aguantó hasta el conflicto de Vietnam, cuando las ideas más nobles pudieron verse salpicadas ante las cámaras por la sangre derramada para sostenerlas” [8, p. 32].

En este sentido, la creación de las narrativas para dar la legalidad interna a la intervención, de los mitos que siguen la historia canónica sobre la lucha entre el bien y el mal: sobre la nobleza bíblica de los propósitos del interviniente para proteger a los inocentes y para castigar al pecador, buscaba la resonancia en el sentido natural de justicia de los ciudadanos. No cabe duda de que en este caso dicha categoría valorativa no pertenece al nivel racional, sino al irracional o sentimental. Por eso los

motivos del conflicto y de la intervención, las medidas que se toman y las excepciones que se crean, incluso si están en contra de los derechos humanos de algunos grupos rivales, buscan apoyos del público al aplicar las tácticas de confusión: con las imágenes dramáticas, fragmentarias, que se cambian rápidamente unas por otras, representando información parcial, a veces ilógica, que se pierde en los conceptos holísticos. De este *clip culture* nace lo que el filósofo ruso F. Girenok definió como *clip-reflexión* o *clip-psíquica*: el consumo por las personas de las conclusiones preparadas, fáciles de entender que requieren poca reflexión, poca preparación científica y poca mente crítica [9].

Todo este escenario formó parte del complejo proceso de la tecnología política que yace sobre el trilema “unidad política – control sobre los medios de comunicación–opinión pública”. Pues, el “efecto CNN” y la unidad política representan aquellos determinantes que directamente afectan a la opinión pública. En el primer caso se trata de las prácticas, cuando el interés de los ciudadanos en el conflicto se origina por la agenda mediática y sus opiniones se forman con base en los análisis periodísticos. Dicho de otra manera, en esta ocasión no se trata tanto de la expresión de un interés social, una reflexión propia, sino de una realidad impuesta por los patrocinadores de las grandes cadenas mediáticas y consumida por su auditorio que siente empatía con la parte presentada como hostigada en el conflicto. Por otro lado, el consenso político también es crucial a la hora de que la ciudadanía apoye la decisión del gobierno a tomar una u otra postura. A este respecto el sociólogo español Narciso Michavila Núñez escribe: “si hay un consenso dentro del país, especialmente un consenso entre los líderes de los partidos principales, los ciudadanos ... apoyarán la decisión de su gobierno ... Este fenómeno social se llama “cerrar las filas” (*rally round the flag*) ... Sin embargo, en ausencia de dicho consenso, los ciudadanos se verán obligados a tomar la posición

del partido político o del grupo étnico a los que se sienten afiliados” [10, p. 54].

La opinión pública en España ante las expediciones extranjeras de las tropas nacionales

Para España, la opinión pública sobre las FAS nacionales después del tránsito democrático (transición política: 1975-1982, transformación militar: 1975-1989) siempre representaba un interés especial. Las fuerzas populares interpretaban el papel de unos de los factores clave que podría afectar el rumbo de la transición institucional de la dictadura a la democracia. Y las actuaciones en cuanto a la política militar estaban vigiladas por los españoles con mucho recelo. Es por eso que la decisión impopular sobre la adhesión de España a la OTAN en 1982 llevó al poder al socialista Felipe González (1982-1996), quien en su campaña electoral había prometido convocar el referéndum sobre la participación del país en la Alianza si le elegían presidente.

En 1985, un año antes del referéndum, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizó su primera encuesta sobre el grado de apoyo de la opinión pública a las Fuerzas Armadas españolas y a la OTAN, en las que se hizo evidente el antiatlantismo nacional. Pues, solo el 24% de los respondientes contestaron que estaban a favor de que el país siguiera con la Alianza, mientras que el 38% mostraron estar en contra, y otros 38% no pudieron responder a la pregunta. Entre las razones más comunes para el abandono de la organización fueron el pacifismo (21%), el estatus neutral e independiente (20%), el mayor riesgo de una guerra (12%), el incremento del gasto de defensa y la subida de los impuestos (11%), una desproporción alta entre las ventajas y los riesgos para la seguridad nacional (11%) [11].

Al cabo de 15 años, el Ministerio de Defensa encargó al CIS realizar otros barómetros relativos a la defensa nacional y el ejército cada dos años de 1997 a 2017. En total fueron efectuadas 12 encuestas, según las cuales, el prestigio del ejército español había subido considerablemente a causa de la aprobación por la ciudadanía de su participación en las “misiones nobles” – operaciones de pacificación. Según los españoles, el principal propósito de sus Fuerzas Armadas es la defensa de una agresión externa en combinación con las expediciones humanitarias y de paz. Además, en las últimas encuestas los respondientes mostraron poco interés en la percepción de la amenaza de una agresión directa por parte de cualquier Estado. Entre los retos más comunes se encontraban las amenazas de tipo blando: el terrorismo, la criminalidad, la proliferación de armas de destrucción masiva, etc. Es notorio que en 2017 solo la cuarta parte de los respondientes (23,7%) apoyaba el empleo del ejército nacional en el caso de una invasión a un Estado europeo. De todos modos, estas voces deben considerarse hipotéticas en vista de que la amenaza de una agresión como tal estaba ausente entre las más citadas [11].

No obstante, sería oportuno hacer aquí un comentario. Se estima que la formulación de la frase en un cuestionario puede influir en la respuesta del respondiente. Después de 2013, cuando en las Estrategias de Seguridad Nacional fueron inscritas las amenazas de tipo blando, éstas se recogieron en las estructuras de los cuestionarios sociológicos de una manera imperativa. En otras palabras, a los respondientes no se les preguntaba ¿qué amenaza a la seguridad nacional, según su opinión, es la más actual? Sus opciones de respuesta estaban limitadas de antemano. Por esa razón sería difícil deducir, hasta

qué punto la evaluación de los respondientes sobre las amenazas no tradicionales es consciente y honesta.

Durante aquellos 20 años cambió también la opinión sobre la OTAN: el porcentaje de las personas que estaban en contra de la participación de España en esta estructura de seguridad disminuyó en dos veces*. Probablemente el cambio en la percepción del rol de la Alianza Atlántica es el resultado de una tendencia general positiva respecto a las operaciones de paz, en las que participa o participó España, o/y también es el fruto de la psicología del “vencedor” o de la “razón”. En otras palabras, todos los avances que se pueden presentar como una victoria fortalecen la creencia de que las medidas que se toman son correctas. En este sentido, los apoyos a las medidas de intervención (sanciones, el envío de armas o de tropas) y la fe en el éxito son las variables en la fórmula “el fin justifica los medios”. Algo parecido encontramos en los apoyos populares a las decisiones de los presidentes F. Gonzalez (1982-1996) sobre la participación en la Guerra del Golfo (1991) y de José María Aznar (1996-2003) sobre los ataques en Kosovo (1999) que inicialmente no contaban con el aval de la ciudadanía. Sin embargo, la situación dio un giro de 180 grados, cuando el cumplimiento de las metas de las intervenciones se hizo evidente.

Madrid en las intervenciones de la OTAN: la solidaridad aliada frente a los costes reputacionales

La planificación de la acción exterior de España por los primeros gobiernos democráticos (1982-1996) fue emprendida muy escrupulosamente y estaba orientada a proyectar la imagen

* Mientras en 1985 el 38% de la población estaba en contra de la adhesión de España a la OTAN y en 1997-1998 un 19% valoraba negativamente la pertenencia del país a la Alianza Atlántica, a partir de 1999 la cifra empezó a disminuirse y desde 2005 hasta 2017 rondó un 10%. Junto a ello, el 40% de las respuestas mostraron una percepción positiva de la participación de España en la OTAN.

del “prestigio moral” del país. En otras palabras, en Moncloa apoyaban la proliferación pacífica de los valores democráticos, el multilateralismo, la ética en las relaciones internacionales, el respeto del derecho internacional y los mecanismos de la gobernanza global. Sin embargo, después del período de normalización y el asentamiento de las bases doctrinales de la política exterior, a partir de la legislatura de J.M. Aznar este modelo sufrió una cierta metamorfosis. Hasta el momento se pueden destacar cuatro operaciones militares en el marco de la OTAN que lanzaron sombras en cuanto a las intenciones “honestas” de los intervinientes y supusieron ciertas críticas por la sociedad española de la implicación de las fuerzas nacionales en ellas. Son los ejemplos de Kosovo (1999), Irak (2003), Libia (2011) y Siria (2014).

Las operaciones en Kosovo e Irak pasaron bajo el personalismo de J.M. Aznar, que planteó devolver a España el estatus entre las primeras potencias mundiales. De esta forma se organizó una coalición con el eje Madrid-Washington-Londres que sin el aval de las Naciones Unidas inició sus expediciones a estos países. Pues, la campaña aérea de la OTAN en Kosovo incluía bombardeos sobre los objetivos civiles y militares para, según la opinión de sus ideólogos e intérpretes, forzar la firma de un acuerdo de paz entre los serbios y los cosovares. Dicha intromisión comenzó unos meses antes de la Resolución de la ONU sobre creación de la Misión de Administración Provisional [12].

Pero, al tiempo que los bombardeos de los blancos serbios se justificaban por la prevención de una limpieza étnica al estilo de Ruanda y Srebrenica, la operación preventiva en Irak no culminó con éxito, ya que no fueron encontradas las pruebas sobre el desarrollo del programa nuclear iraquí. Por

consiguiente, la contestación social de la participación de España en dichas misiones fue distinta y dependió del resultado de las misiones. En Kosovo, como se había mencionado anteriormente, al “prevenir” las matanzas, la operación de la OTAN finalmente recibió el apoyo público. Además, en breve, las tropas españolas volvieron a intervenir bajo el mandato de las Naciones Unidas, pero ya con fines humanitarios para prestar ayuda de regreso a los refugiados, garantizar su seguridad y para desactivar los explosivos. La intervención en Irak, a su vez, al empezar igualmente con el rechazo de la ciudadanía y de la oposición, al cabo de un año, culminó con un fracaso no solamente por no demostrar la validez de la intervención (armas nucleares), sino por comprometer a la propia seguridad nacional. Pues, los atentados terroristas en la estación de trenes Atocha de Madrid el 11-M de 2004 fueron decisivos para que se produjera el cambio del gobierno y la retirada de las FAS de la región. En este contexto, es notorio que el regreso de las tropas españolas a Irak no se produjera hasta después de diez años, en 2014, en el marco del programa de la lucha contra el terrorismo en el Oriente Próximo por el motivo de la guerra civil en Siria.

La posterior ejecución de las operaciones aliadas por parte del gobierno español se ha vuelto a caracterizar por el cálculo entre los costes y los beneficios. El grado de compromiso de España en ellas estaba ajustado a la fórmula tradicional del pragmatismo basado en las capacidades políticas, económicas y militares que disponía el país, y las maniobras entre la solidaridad con los socios y el apoyo o el rechazo de la opinión pública. En este caso es ilustrativa la operación en Libia (2011) que, aunque tenía aval de las Naciones Unidas y a pesar de la unidad política (las Cortes españolas votaron prácticamente unánime, 336 de los 340 diputados estaban a favor de la misión),

para España culminó en medio año con el asesinato del líder libio Muamar el Gadafi (1969-2011). Pues, la interpretación creativa de la Resolución 1973 de 2011 de la ONU, que instaba a los estados a “adoptar todas las medidas necesarias ... para proteger a los civiles ... aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio ...”, finalizó con el cambio del régimen. Las críticas más duras estaban dirigidas a los intervinientes acusados de perseguir sus intereses, en mayor medida, de índole político y energético [13].

A su vez, respecto a la intervención en Siria, en el escenario político español los principios del respaldo a los aliados se chocaron con los fundamentos legales desde el punto de vista del derecho internacional. A causa del veto de China y Rusia, el Consejo de Seguridad de la ONU no pudo adoptar una resolución sobre la apertura de una misión de paz, mientras que en el marco de la OTAN fue organizada una coalición antiterrorista contra el Estado Islámico liderada por los Estados Unidos (2014).

A pesar de que la lucha contra el terrorismo islamista es un tema sensible para la seguridad española, en vista de una disonancia parlamentaria respecto al grado del compromiso del ejército nacional en Siria, en Moncloa decidieron limitar la presencia de las tropas en dicha operación. Aparentemente, los costes y los beneficios de participar en la coalición para España podrían ser parecidos a los resultados de la intervención en Irak. Entonces, el apoyo de España a la misión antiterrorista de la OTAN no implicaba contribuciones a ataques aéreos y envío de las tropas sobre el terreno, sino el adiestramiento de las fuerzas armadas de los países vecinos (por ejemplo, iraquíes) y facilitación de las bases nacionales para el transporte o el abastecimiento de combustible de los aliados [14, p. 75]. Más

tarde, en 2015, las FAS españolas se sumaron a la operación de defensa de Turquía contra misiles balísticos lanzados desde el territorio sirio [15]. Y en lo que se refiere a nivel discursivo, Madrid nuevamente mostró el arte de maniobrar entre las nociones de solidaridad aliada y defensa del derecho internacional. Pues, por un lado, está respaldando los ataques de la coalición a las tropas del gobierno de Bashar al-Asad (2000-presente) calificándolos de “legítimos, proporcionados y limitados en su objetivo”. Por otro lado, los mandatarios españoles mantienen la postura de que el proceso de paz en Siria debe ser liderado con base en el consenso en las Naciones Unidas que implica un compromiso con las posturas de Moscú y Pekín [16].

* * *

En conformidad de lo descrito anteriormente, se puede sacar una conclusión de que el gobierno de España, a la hora de tomar una decisión sobre el grado de compromiso en una intervención, se rige por los términos de solidaridad con sus aliados. Al tiempo que limita sus apoyos en aquellas operaciones que no son legítimas desde el punto de vista del derecho internacional y están rechazadas por la opinión pública. A tal efecto, la unidad política es otro factor para tener en cuenta. Aparentemente las disensiones entre los partidos políticos, junto con la polaridad de la opinión pública y la ausencia de resultados positivos, fueron las causas de la retirada de las FAS españolas de Irak y de las posturas marginales que ocupó España en Libia y Siria.

Madrid utilizó la participación en las misiones de pacificación como una herramienta del poder blando para crear una imagen favorable respecto a su rol en la arena internacional. De la misma manera, desde los años 1980, el gobierno español tenía que actuar en dos vectores. Por un lado, crear una nueva narrativa en torno a sus intenciones nobles, ser ejemplar en

cuanto a la normalización política y económica después de la dictadura y, por el otro lado, afrontar el reto de romper con su imagen negativa, difundida por la cultura popular anglosajón desde los tiempos de la Conquista. Incluso hoy día, cuarenta años después de la adhesión de España a las estructuras de integración occidentales (OTAN y UE), el país debe seguir luchando contra las sombras de su percepción negra. La investigadora rusa Elena Astákhova en esta relación escribe sobre una inequívoca interpretación de las recientes crisis españolas por los medios de comunicación occidentales de la década 2010 a través de los filtros de la “leyenda negra”, aunque la crisis financiera de 2008-2009 causó mayores pérdidas para los proyectos sociales de todos los países desarrollados [17, p. 131].

En este contexto es posible hacer una conjetura de que en Moncloa, a la hora de decidir sobre el envío de sus tropas, el armamento a un conflicto o unirse al embargo, deben considerar un balance entre los costos y los beneficios para la nación. Una acción exterior al estilo del presidente J.M. Aznar en la encrucijada del siglo XX-XXI, personalista, voluntarista y ambiciosa, en la que se prestaba un apoyo incondicional a las intervenciones de Washington, puede socavar la reputación del país que a lo largo de las décadas se construía bajo una imagen del “prestigio moral”. En otras palabras, como interlocutor independiente, fiel al derecho internacional, principios de multilateralismo y a la ética en relaciones interestatales. Es más, al no disponer de los recursos económicos y militares suficientes para sustentar sus posiciones fuertes en los asuntos mundiales, España, dejando de maniobrar entre sus intereses y la solidaridad aliada, también puede perder su independencia política en cuanto a la credibilidad de su poder diplomático.

Bibliografía References Библиография

1. Клаузевиц К. О войне. Азбука, 2021, 736 с. [Clausewitz C. O vojne [On War]. Azbuka, 2021, 736 p. (In Russ.)].

2. Буторина О.В., Борко Ю.А. Выгоды региональной интеграции: пересмотр концепции. *Современная Европа*, 2022, № 1, с. 5-20 [Butorina O.V., Borko Yu.A. Vygody regional'noj integracii: peresmotr koncepcii [Benefits of Regional Integration: towards Redefining the Concept]. *Sovremennaya Evropa*, 2022, № 1, pp. 5-20 (In Russ.)]. DOI: 10.31857/S0201708322010016

3. Pérez Muinelo F. Exigencias y coste de la participación española en las Operaciones de Paz. España en las operaciones internacionales de pacificación, Coord. Sepúlveda I., Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2009, pp. 145-160.

4. Estudio prospectivo sobre la implementación del concepto “Pooling and Sharing” en el horizonte de 2020. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de investigación 2013, 2013. Available at: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/DIEEEEIN-01_Estudio_Prospectivo_TECNALIA_IEEE.pdf (accessed 17.06.2022).

5. Белухин Н.Е. Роль миротворческих операций ООН во внешней политике Дании в 1990-е годы: от образцового миротворца к жесткому атлантисту. *Анализ и прогноз*. Журнал ИМЭМО РАН, 2021, № 3, с. 41-50 [Beluhin N.E. Rol' mirotvorcheskih operacij OON vo vneshej politike Danii v 1990-e gody: ot obrazcovogo mirotvorca k zhestkomu atlantistu [The role of the un peacemaking operations in the foreign policy of Denmark in the 1990s: from an exemplary peacemaker to an ardent atlanticist]. *Analiz i prognoz*. Zhurnal IMEMO RAN, 2021, № 3, pp. 41-50. (In Russ.)]. DOI: 10.20542/afij-2021-3-41-50

6. Никитин А. Миротворчество ООН: обновление принципов, реформирование практики. *Мировая экономика и международные отношения*, 2016, т. 60, № 3, с. 16-26 [Nikitin A. Mirotvorchestvo OON: obnovlenie principov, reformirovanie praktiki [United Nations peace operations: reconsidering the principles, reforming the practice]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, t. 60, № 3, pp. 16-26 (In Russ.)]. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2016-60-3-16-26>

7. Никитин А. Потенциал кризисного реагирования и военно-техническое сотрудничество стран ЕС. *Современная Европа*, 2020, № 5, с. 142-154 [Nikitin A. Potencial krizisnogo reagirovaniya i voenno-tekhnicheskoe sotrudnichestvo stran ES [European Union's Crisis Response Potential and Military-Technical Cooperation of the EU member-states]. *Sovremennaya Evropa*, 2020, № 5, pp. 142-154 (In Russ.)]. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope52020142154>

Misiones de paz como función de las Fuerzas Armadas
y la opinión pública en España

8. Aznar F. El mundo de la posverdad. *Cuadernos de estrategia*. Madrid, 2018, N° 197, pp. 21-82.

9. Гиренок Ф. Клиповое сознание. М., Проспект, 2022, 256 с. [Girenok F. Klipovoe soznanie [Clip reflection]. М., Prospekt, 2022, 256 p. (In Russ.)]

10. Michavila Núñez N. Apoyo público a operaciones militares. *Cuadernos de estrategia*. Madrid, 2011, N° 148, pp. 35-61.

11. Centro de Investigaciones Sociológicas. Available at: <https://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html> (accessed 15.06.2022).

12. Ministerio de Defensa. Gobierno de España. Misiones en el exterior. Available at: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ (accessed 5.06.2022).

13. Ministerio de Defensa. Gobierno de España. La Armada Española en el conflicto de Libia. Available at: <https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenos especiales/prefLang-es/05actividades--97operacion-libia> (accessed 15.06.2022).

14. López-Jacoiste E. La guerra en Siria y las paradojas de la comunidad internacional. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 37 (Enero / January 2015). Available at: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72478/UNISCIDP37-4LOPEZ-JACOISTE.pdf> (accessed 16.06.2022).

15. Gabinete de la presidencia del gobierno. Gobierno de España. Operaciones y Misiones de las Fuerzas Armadas en el Exterior. Available at: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/operaciones-misiones-fuerzas-armadas-exterior> (accessed 16.06.2022).

16. 20 minutos. Qué papel juega España en el ataque de EE UU a Siria. Available at: <https://www.20minutos.es/noticia/3313887/0/ataque-siria-que-papel-juega-espana/> (accessed 16.06.2022).

17. Astákhova E.V. Rusia y España: el potencial de cooperación. *Iberoamérica*. Moscú, 2019, núm. 2, pp. 122-144.