

08/2018

21 de febrero 2018

Ignacio Fuente Cobo

Las botas sobre el terreno. El debate sobre el futuro de las intervenciones militares

Las botas sobre el terreno. El debate sobre el futuro de las intervenciones militares

Resumen

Tras décadas de conflictos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el debate de las «botas sobre el terreno», sigue estando abierto sin que exista una preferencia clara por la opción de las intervenciones militares externas, o por la delegación de la responsabilidad de las operaciones en las fuerzas locales. Los escenarios actuales muestran una nueva dimensión de la guerra caracterizada por conflictos que se perpetúan en el tiempo y en los que resulta muy difícil lograr la victoria. De ahí que, en unos momentos en los que las concepciones geopolíticas más realistas parecen imponerse en extensas zonas del mundo y en los que la tecnología asociada a la globalización ha conferido a la guerra un poder destructor impensable en otras épocas, resulta más necesario que nunca solucionar acertadamente este debate, si queremos evitar que los conflictos del futuro se conviertan en irresolubles.

Palabras Clave

Conflictos, intervenciones, Estados, debate, militar.

The boots on the ground. The debate on the future of military interventions

Abstract

After decades of military interventions since the end of World War II, the "boots on the ground boots" debate remains open without a clear preference for the choice of external military interventions, or the delegation of responsibility of operations in local forces. The current scenarios show a new dimension of war characterized by conflicts that perpetuate over time and wherein it is very difficult to achieve victory. At a time when the most realistic geopolitical visions seem to be imposed in large areas of the world and wherein technology associated with globalization has given war a destructive power unthinkable at previous times, it is more necessary than ever to properly solve this debate if we want to prevent current and future conflicts from becoming insoluble.

Keywords

Conflicts, interventions, states, debate, military.

Introducción

Después de la Segunda Guerra Mundial, coexistieron dos modelos distintos de intervenciones internacionales. Por una parte, estaba el modelo de Naciones Unidas que se basaba en delegar las competencias en materia de seguridad internacional en el Consejo de Seguridad que era quien debía intervenir, cuando fuera necesario, en nombre de los Estados miembros¹. Las únicas excepciones que se admitían venían dados por el ejercicio de la legítima defensa² y las medidas decididas por el Consejo de Seguridad en una acción de seguridad colectiva³. Es decir, el uso de la fuerza en el derecho internacional, o era un acto de legítima defensa, o constituía un delito o hecho merecedor de sanción por parte de la comunidad internacional⁴.

Ahora bien, con el comienzo de la Guerra Fría y la aparición de dos bloques antagonistas, este sistema de seguridad colectiva basado en la Carta de San Francisco diseñado para una época que ya no existía, se mostró inoperante a la hora de mantener la estabilidad del sistema internacionales. El fracaso de su utilización de Corea en 1950, dio lugar a la aparición de una forma de intervención con «botas sobre el terreno» que se conoció con el nombre de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y que estaban situadas a medio camino del capítulo VI relativo al arreglo pacífico de las controversias y el capítulo VII correspondiente a las acciones frente a amenazas y quebrantamientos de la paz y agresiones que no implicasen el uso de la fuerza armada (artículo 41). El objetivo de las OMP se limitaba a «rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales a través de la presencia pacificadora y preventiva de Naciones Unidas sobre el terreno»⁵.

Esto significaba que solo se admitía el establecimiento de una OMP en aquellas regiones del planeta donde las grandes potencias no se encontrasen enfrentadas, o sus intereses directamente amenazados y su nivel de ambición se limitaba a amortiguar los conflictos y congelar las situaciones, en tanto se avanzaba hacia

¹ Artículos 2.4 y 2.3 de la Carta de Naciones Unidas.

² Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.

³ Capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas.

⁴ DÍAZ BARRADO, Castor. El uso de la Fuerza en las relaciones internacionales, Madrid, Ministerio de Defensa, 1999. pp.179-185.

⁵ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A. Operaciones de las NN. UU. para el Mantenimiento de la Paz. Vol I. Huelva, Ed. Universidad de Huelva, 1998. p.15.

soluciones pacíficas⁶. Sin embargo, en aquellos lugares donde las grandes potencias, la lógica de la guerra se regía por un modelo de seguridad distinto al de Naciones Unidas que consistía en buscar un equilibrio estable en la seguridad de que ninguno de los adversarios podía obtener una ventaja decisiva sobre el otro⁷.

En este contexto, la aparición de una imparable corriente descolonizadora en aquellos territorios sometidos a tutela colonial por parte de las viejas potencias europeas, principalmente Francia y el Reino Unido, hizo que, al amparo de la Resolución 1514 del Consejo de Seguridad referente al derecho a la autodeterminación de los países y pueblos coloniales, la mayor parte de estos territorios se convirtieron pacíficamente en estados independientes sin necesidad de intervenciones externas, si bien casi todos quedaron sujetos, en mayor o menor medida, a la tutela coactiva de norteamericanos y soviéticos. Los nuevos estados surgidos del proceso de descolonización fueron utilizados frecuentemente por las grandes potencias para aumentar su esfera de influencia, dando lugar a conflictos en los que ninguna de ellas se enfrentaba directamente con la otra. Es lo que vino a denominarse como «guerras por delegación» (*proxy wars*), donde los actores locales competían por sus intereses locales o regionales pero que también lo hacían, al mismo tiempo, en nombre de las grandes potencias. Así ocurrió, por ejemplo, con la guerra de Ogadén entre Etiopía y Somalia en 1977.

Sin embargo, en aquellos lugares donde entendían que se ponía en juego sus grandes intereses estratégicos, las grandes potencias optaron por intervenir directamente con su propias «botas sobre el terreno» buscando mantener bajo su control, incluso por la fuerza, a aquellos estados que consideraban pertenecientes a su esfera de influencia. Así ocurrió, por ejemplo, con Hungría en 1956, o con Checoslovaquia en 1968 invadidas por tropas del Pacto de Varsovia, pero también con la República Dominicana en 1965, la isla de Granada en 1983, o Panamá en 1989 invadidas por Estados Unidos. En algunas ocasiones, incurrieron en errores de cálculo estratégico y se vieron obligadas a intervenir directamente con resultados catastróficos. Es lo que ocurrió con la intervención norteamericana en Vietnam que finalizó con su derrota final

⁶ *Ibidem*. p. 273.

⁷ MEARSHEIMER, J., *The Tragedy of Great Power politics*, New York, W.W. Norton&Compàny, 2001., pp. 138-168.

en 1975, o con la soviética en Afganistán concluida con su retirada de 1988 y la eventual caída del gobierno del presidente Nayibulá cuatro años más tarde⁸.

La RMA y su impacto en las intervenciones militares de la posguerra fría

La situación de equilibrio estratégico y de guerras por delegación se rompió en los años ochenta con la que se denominó «Revolución en los Asuntos Militares»⁹ (RMA), una nueva estrategia de compensación lanzada por Estados Unidos en la cual se confiaba en la tecnología para contrarrestar la superioridad convencional y nuclear que, en esa época, había adquirido la Unión Soviética. Fruto de esa concepción tecnológica de la guerra, con los desarrollos armamentísticos que configuraron los conflictos de los años noventa y de la primera década de este siglo, como los misiles guiados por láser, los sistemas de mando y control informatizados, los drones, o los aviones invisibles, entre otras capacidades militares, fue que Estados Unidos adquirieron una ventaja decisiva sobre la Unión Soviética que no pudo seguir el ritmo acelerado impuesto por los norteamericanos. El equilibrio estratégico se rompió, lo que supuso la eventual desaparición de la Unión Soviética y la emergencia de un mundo unipolar dominado por lo que el ministro de Asuntos Exteriores francés de la época, Hubert Vedrine, denominó la «hiperpotencia norteamericana»¹⁰. La desaparición del viejo orden de seguridad bipolar y la inexistencia de una nación o conjunto de naciones que pudieran desafiar el poderío norteamericano, convirtió a Estados Unidos *de facto* en un «gendarme global» capaz de conformar unilateralmente el orden internacional¹¹.

Pero la RMA también introdujo un cambio en el modelo estratégico de las intervenciones militares por parte de potencias tecnológicamente avanzadas, en el sentido de que, en adelante, estas podían resolver rápidamente los conflictos aprovechando las ventajas que ofrecía la tecnología, sin necesidad de grandes

⁸ KALINOVSKY, A., *A Long Goodbye: The Soviet Withdrawal from Afghanistan*. Massachusetts, Harvard University Press, 2011, p.96.

⁹ CHAPMAN, G. *An Introduction to the Revolution in Military Affairs*. XV Amaldi Conference on Problems in Global Security, Helsinki, Finland, 2003, Recuperado de <http://www.lincci.it/rapporti/amaldi/papers/XV-Chapman.pdf>.

¹⁰ *Revue Géoeconomie Que reste-t-il de l'hyperpuissance?* Entrevista realizada por Pascal Lorot (Presidente del Instituto Choiseul y director de la revista *Géoeconomie*). 2013.

¹¹ CAMBANIS, T. *Why It Pays to Be the World's Policeman—Literally*. *Politico Magazine*. 2017. Recuperado de <http://www.politico.com/magazine/story/2017/01/why-it-pays-to-be-the-worlds-policemanliterally-214605>.

volúmenes de fuerzas. Se cayó así en cierto «determinismo tecnológico» que produjo graves errores de concepción y diseño en las operaciones militares de los años siguientes.

No obstante, la visión excesivamente optimista del sistema internacional, permitió poner en marcha lo que algunos autores, denominaron el *periodo de activación global del sistema de seguridad colectiva*¹². Los conflictos regionales debían ser resueltos, en lo sucesivo, en el marco de Naciones Unidas, una organización a la que la desaparición del antagonismo entre bloques, parecía darle una segunda oportunidad de recuperar el protagonismo de las intervenciones militares con «botas sobre el terreno». Ahora bien, este nuevo diseño de las intervenciones militares no resultó tan sencillo, ni eficaz, como parecía. En la primera oportunidad que el sistema tuvo ocasión de ponerse a prueba, la guerra del Golfo de 1991, el procedimiento utilizado por la Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad, consistió en autorizar a un grupo de Estados coaligados a utilizar, si ello fuera preciso, la fuerza, lo que tenía poco que ver con la aplicación del capítulo VII de la Carta en cuanto a la responsabilidad última de Naciones Unidas, salvo en lo que respecta a la autorización dada por el Consejo de Seguridad para hacer uso del derecho de legítima defensa colectiva al amparo del artículo 51 de la misma.

El principal problema que presentaba este modelo era la limitada capacidad ejecutiva de Naciones Unidas para intervenir eficazmente en aquellos lugares donde las partes en conflicto no estaban dispuestas a permitirlo. En aquellos años se demostró que no se podía restablecer, ni mantener la paz en aquellos lugares donde los actores principales no estaban dispuestos a aceptarla. UNPROFOR en Bosnia Herzegovina, u ONUSOM I y II en Somalia pusieron de manifiesto las limitaciones un sistema de intervención que carecía de suficiente capacidad impositiva. Ello obligó a introducir una nueva «técnica» de intervención consistente en «descargar» en grupos de Estados la aplicación de medidas coercitivas, en aquellas circunstancias y en aquellos escenarios en los que existiesen organizaciones de seguridad con suficiente capacidad y voluntad para hacerlo. Únicamente se exigía que las intervenciones se hiciesen, al menos nominalmente, en el marco de la Carta de Naciones Unidas. Por

¹² Fernández Sánchez, *op.cit.* p.38.

otra parte, las intervenciones se hacían mucho más fáciles cuando se introducía el componente humanitario un concepto muy atractivo socialmente en el que, bajo la denominación de «injerencia humanitaria»¹³ se reclamaba la obligación de la comunidad internacional de intervenir, aunque ello fuera en contra del principio de soberanía, en aquellos Estados en los que sus gobiernos cometieran atrocidades contra sus poblaciones¹⁴.

Aunque años después esta modalidad de intervención sería la preferida para conflictos africanos como AMIS II en Darfur, o AMISOM en Somalia en la que la responsabilidad se hará recaer en la Unión Africana¹⁵, fue Europa, donde existían organizaciones de seguridad y defensa como la Alianza Atlántica y, en menor medida, una Unión Europea que empezaba con el tratado de Maastricht de 2002¹⁶ a desarrollar su pilar de seguridad, el escenario escogido para aplicar esta nueva forma de intervenciones militares basadas en alianzas regionales¹⁷.

La RMA, convertida en la doctrina militar imperante en la época, favoreció la aplicación de este tipo de intervenciones, ya que las mejoras tecnológicas en los campos del reconocimiento y exploración, las comunicaciones y las armas dirigidas proporcionaban un mayor conocimiento sobre el enemigo y una mejor capacidad de ataque y maniobra, de manera que una fuerza pequeña que actuase bajo estos principios podía derrotar decisivamente a una fuerza superior pero menos moderna. Estos conceptos doctrinales basados en la tecnología se probaron con rotundo éxito

¹³ BETTATI, Mario, KOUCHNER, Bernard, *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir?*, Paris, Ed. Denöel, 1987, p.330.

¹⁴ BERMEJO GARCÍA, Romualdo, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (Coord.). *La ONU, 50 Años Después*. Sevilla. España. Ed. Universidad de Sevilla, 1996, p.391.

¹⁵ MURITHI, T, «The African Union's Foray into Peacekeeping: Lessons from the Hybrid Mission in Darfur». *Journal of Peace, Conflict and Development*. Issue 14. 2009. Recuperado de www.peacestudiesjournal.org.uk.

¹⁶ Consejo de las Comunidades Europeas (1992). Comisión de las Comunidades Europeas. Tratado la Unión Europea. Recuperado de https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf.

¹⁷ La prueba de fuego fue Bosnia-Herzegovina, donde el fracaso de la misión de UNPROFOR desencadenó en base a la Resolución del Consejo de Seguridad 836 (1993) de 4 de junio el ultimátum y la posterior intervención de la Alianza Atlántica en el primer semestre de 1994. Human Rights Watch *The Fall of Srebrenica and the Failure of UN Peacekeeping*. Bosnia and Herzegovina. Volume 7, N.º 13. 1995. Recuperado de <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bosnia1095web.pdf>.

en la operación «Tormenta del Desierto» en 1991 y, también, bajo esta concepción intervino la OTAN en Bosnia en 1995, o en Kosovo en 1998¹⁸.

La lección que se sacó fue la de que, en las guerras del futuro, bastaría emplear muy pocas «botas sobre el terreno», siempre que estas estuvieran dotadas de un componente tecnológico superior al de los adversarios potenciales. Incluso, los defensores más radicales de la RMA defendieron la idea de que los conflictos podían resolverse con el simple ejercicio del poder aéreo, bastando con los aliados locales, limitadamente apoyados, para consolidar sobre el terreno la victoria. El resultado fue que los Estados, principalmente en Occidente, redujeron el tamaño de sus ejércitos, ya que bastaba con que mantuviesen una elevada capacidad de proyección y un carácter tecnológico lo suficientemente acentuado para que el *gap* de capacidades con los eventuales adversarios fuera para estos últimos insalvable. La disminución en tamaño y el incremento exponencial de los costes de adquisición de los sistemas más avanzados, hizo que la mayor parte de los ejércitos fueran perdiendo flexibilidad estratégica y limitaran su capacidad de llevar a cabo autónomamente operaciones militares complejas. No obstante, en contextos como la OTAN, esta debilidad no tenía excesiva importancia dado que las carencias en capacidades militares podían ser compensadas por las aportadas por sus socios atlánticos y, en última instancia, por Estados Unidos.

Por otra parte, la experiencia de las guerras de los Balcanes de los años noventa y la dificultad de tomar decisiones militares en el seno de organizaciones como la OTAN sometida a lo que el general Westley Clark, comandante supremo aliado en Europa llamó «la guerra por comité»¹⁹, la regla del consenso que obligaba a tomar las decisiones por unanimidad, llevó a los norteamericanos a la conclusión de que las siguientes guerras las conducirían solos o con aliados que actuaran de manera análoga a como lo hacían ellos, y mejor mediante «Coalitions of the willing»²⁰ que

¹⁸ ROBERTS, A. «NATO's "Humanitarian" War over Kosovo». *Survival*. Vol. 41. International Institute for Strategic Studies. London, UK. 1999. pp.102-23.

¹⁹ BOYER, P., «general Clark's Battles. The candidate's celebrated-and controversial-military career». *The New Yorker*. 2003. Recuperado de <http://www.newyorker.com/magazine/2003/11/17/general-clarks-battles>.

²⁰ The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington. 2002. Recuperado de <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

mediante las burocratizadas estructuras de mando y control de las organizaciones militares internacionales en las que colaboraban con sus aliados.

Las intervenciones militares en la era de las «nuevas guerras»

Pero el fin de la Guerra Fría también supuso la aparición de nuevos actores no estatales con enorme capacidad de generar conflictos internos o internacionales, en un proceso que vino a denominarse como las «nuevas guerras»²¹. Aunque no exclusivamente, los principales entre estos nuevos actores, fueron los grupos terroristas de carácter yihadista que alcanzaron su madurez operativa tras la guerra de Afganistán de 1980-88 contra los soviéticos. Movimientos como Al Qaeda o, más modernamente el Daesh, corresponden a una concepción de la guerra en la que, sin ser precisamente original, oponían una estrategia indirecta del «débil frente al fuerte», aprovechando las potencialidades y debilidades del modelo de hacer la guerra occidental para imponerse a un adversario militarmente más fuerte. Esta forma de guerra «asimétrica»²², se puso de manifiesto con toda su violencia, pero también con un gran éxito operativo, en los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando se emplearon aviones norteamericanos con ciudadanos norteamericanos a bordo, para golpear objetivos en el interior de Estados Unidos, en lo que puede considerarse el paradigma de la asimetría.

La reacción a estos ataques fue lo que se denominó «la guerra contra el terror» (GWOT)²³ que quedó recogida en la Estrategia de Seguridad Norteamericana de septiembre de 2001 y en la que el terrorismo pasó a ser considerado la principal amenaza de seguridad para Estados Unidos. Su intención de actuar solos, o por medio de «Coalitions of the Willing»²⁴, en cualquier parte del mundo en la que estimasen se escondían los terroristas, llevó a la intervención militar en Afganistán en septiembre del 2001. Afganistán era un escenario perfecto para desafiar a los norteamericanos y

²¹ MÜNKLER, H. *The New Wars* Paperback, MA. USA, Polity Press, 2005, pp. 5-32.

²² ARREGUÍN-TOFT, I., *How the Weak Win Wars, A Theory of Asymmetric Conflict*. Rand Corporation. 2001. Recuperado de <http://web.stanford.edu/class/polisci211z/2.2/Arreguin-Toft%20IS%202001.pdf>.

²³ BAZINET. K. «A Fight Vs. Evil, Bush And Cabinet Tell U.S.». *Daily News*. New York. 2001. Recuperado de https://web.archive.org/web/20100505200651/http://www.nydailynews.com/archives/news/2001/09/17/2001-09-17_a_fight_vs_evil_bush_and_c.html.

²⁴ The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. 2002. Recuperado de <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

había sido cuidadosamente escogido por los dirigentes de Al Qaeda, en el entendimiento de que, utilizando adecuadamente las ventajas de la asimetría, se podía vencerles, al igual que lo habían hecho con los soviéticos en los años ochenta. La concepción unilateral de la guerra y su excesiva confianza en la RMA hizo que los norteamericanos rechazaran las capacidades militares de sus aliados europeos de la OTAN, ofrecidas colectivamente tras invocar el artículo V del Tratado de Washington inmediatamente después de los ataques del 11-S²⁵. Otro tanto ocurrió en Irak, cuando los norteamericanos atacaron acompañados únicamente de un pequeño número de aliados militarmente compatibles y dispuestos a someterse a sus férreas estructuras de mando y control.

En esos años, los norteamericanos entendían que la eficacia militar —la victoria— era directamente proporcional a la cohesión de las fuerzas militares, por lo que sus Fuerzas Armadas se encontraban más cómodas operando por medio de coaliciones *ad-hoc*, que a través de las complicadas estructuras de mando y control de alianzas como la OTAN. Utilizando el modelo tecnológico de la RMA, que favorecía el despliegue de muy pocas «botas sobre el terreno» complementadas con el apoyo de los clanes locales del norte del país²⁶, la coalición aliada llevó a cabo una rápida campaña militar que culminó con la caída del régimen del mulá Omar y el establecimiento de un gobierno provisional en Kabul a finales de 2001.

Ahora bien, si en el nivel táctico, los éxitos fueron evidentes, en los niveles operacional y estratégico, el juicio puede ser mucho más severo²⁷. La concepción tecnológica de la guerra se demostró muy efectiva frente a ejércitos convencionales, como se había puesto de manifiesto durante la primera guerra del Golfo de 1991, pero resultaba insuficiente para las nuevas modalidades asimétricas que caracterizaban a los conflictos de comienzos del siglo XXI. En Afganistán se llevó a cabo una operación militar «minimalista» fruto de la RMA, que terminó exigiendo un esfuerzo «a gran escala» de estabilización.

²⁵ HALLAMS, E., *The United States and NATO Since 9/11: The Transatlantic Alliance Renewed*, New York, Routledge, 2010, pp.67-85.

²⁶ LAMBETH, Benjamin, *Operation Enduring Freedom. An Assessment*. RAND Corporation. 2005. Recuperado de https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9148/index1.html.

²⁷ WALT, S.M. «The REAL reason the U.S. failed in Afghanistan». *Foreign Policy*. 2013. Recuperado de <http://foreignpolicy.com/2013/03/15/the-real-reason-the-u-s-failed-in-afghanistan/>.

En Afganistán, la falta inicial de un número suficiente de soldados hizo que las «botas sobre el terreno» tuvieran que ser proporcionadas por una coalición de milicias locales agrupadas bajo el nombre de «Alianza del Norte», lo que impidió la captura de los principales líderes rebeldes, incluido Bin Laden. Se desperdició así la posibilidad de una rápida victoria sobre el régimen de los talibanes y se cayó en una guerra de desgaste que no se podía ganar. Si en el 2002, apenas 4.000 soldados norteamericanos estaban buscando a Bin Laden en las montañas de Tora Bora, unos años después, en el 2014, cuando se repatriaron la casi totalidad de las fuerzas internacionales, el teatro de operaciones afgano demandaba más de 130.000 soldados repartidos dos operaciones²⁸, ISAF y «Libertad Duradera», sin que ello se tradujera en una mejora significativa de la situación de seguridad. Como gráficamente expresara el embajador afgano en Washington, Said Jawad en el 2007 «Fue una reconstrucción en plan barato, como una operación de parcheo. Se limitó a arreglar las cosas rotas sin un planteamiento estratégico»²⁹.

El problema era más de fondo que de forma. No se trataba únicamente de que las capacidades militares aplicadas fueran insuficientes, sino que la doctrina estratégica estaba fuertemente ideologizada. Se basaba en la idea de que las naciones —y fundamentalmente Estados Unidos— tenían la obligación de intervenir, aunque fuera unilateralmente, en las conflictivas sociedades musulmanas, para evitar que pudieran repetirse ataques como los del 11 de septiembre de 2001, empleando para ello su abrumador poder militar como catalizador de transformación en un gigantesco proceso de reingeniería social³⁰. Como gráficamente expresara el pensador norteamericano Robert Kagan «para quien tiene un buen martillo, todos los problemas empiezan a parecerse a clavos»³¹.

²⁸ BBC News, How many foreign troops are in Afghanistan?, 2015 Recuperado de <http://www.bbc.com/news/world-south-asia-11371138>.

²⁹ EL PAÍS, Afganistán sufre el año más violento desde la guerra. 2007. Recuperado de https://elpais.com/diario/2007/12/26/internacional/1198623603_850215.html.

³⁰ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico, BACA BALDOMERO, E., LÁZARO, J (edit.). La guerra contra la violencia Madrid, España. Triacastela, 1998, p. 151.

³¹ KAGAN, R. «Power and Weakness Why the United States and Europe see the world differently». Policy Review. N.º 113. 2002. Recuperado de <http://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Robert%20Kagan%2C%20Power%20and%20Weakness%2C%20Policy%20Review%2C%20No.%20113.pdf>.

Ahora bien, la visión ideológica de la guerra se tradujo en unos niveles de ambición excesivos, de manera que las que habían sido concebidas inicialmente como campañas militares limitadas, terminaron por convertirse en guerras interminables cuyos objetivos finales se mostraron inalcanzables. El elevado nivel de sacrificios que exigían, incluida la necesidad de permanecer durante mucho tiempo con «botas sobre el terreno»³², era algo que ni los norteamericanos, ni sus aliados, estaban dispuestos a asumir. De esta manera, se cayó en la trampa de lo que algunos autores denominan «el pensamiento mágico»³³, entendido como aquella forma de razonamiento causal que asume que existe una correlación inevitable entre ciertas decisiones o actos que tomamos y los resultados que pretendemos. El ejemplo más claro sería el de la danza de la lluvia en el que se puede llegar a creer que existe una relación directa entre la ejecución de determinadas danzas y la producción de lluvia. Esto puede que sea cierto en el terreno de las creencias, pero en estrategia militar no funciona así.

Un caso paradigmático del pensamiento mágico en el nivel operacional fue la construcción de carreteras en Afganistán. La idea mágica asumida desde los tiempos de los romanos, es la de que las carreteras son una herramienta para proyectar el poder militar, expandir la acción de gobierno y el imperio de la ley y facilitar el desarrollo económico. Es decir, se las contempla como una solución óptima para resolver problemas de seguridad especialmente en las zonas rurales. Pero las carreteras son solo carreteras y también pueden ser utilizadas por la insurgencia para sitiar pueblos, capturar distritos completos, atacar civiles y ejecutar complejas emboscadas contra las fuerzas internacionales. El resultado es que, en Afganistán, la construcción de carreteras pavimentadas aumentó la inseguridad al facilitar el movimiento y la actividad de la insurgencia.

Al final, los norteamericanos llegaron a la conclusión de que, como indica Joseph Nye «no podían hacerlo todo solos»³⁴ y que necesitaban de la cooperación de sus aliados

³² BALDOR, L.C., «Q&A: When is a “boot on the ground” not a “boot on the ground”?». Military Times. 2016. Recuperado de <http://www.militarytimes.com/story/military/war-on-is/2016/05/02/syria-iraq-isis-islamic-state-boots-on-the-ground/83832834/>.

³³ FOUST, J., «Five Lessons We Should Have Learned In Afghanistan. Strategic Issues in Policy Planning» American security project. 2012. Washington DC. Recuperado de <https://americansecurityproject.org/ASP%20Reports/Ref%200066%20-%20Five%20Lessons%20We%20Should%20Have%20Learnt%20In%20Afghanistan.pdf>.

³⁴ NYE, J., The Paradox of American Power. Why the world's only superpower can't go it alone. Oxford University Press. 2002. pp.137-170.

Europeos, a pesar del desfase tecnológico entre los socios de ambos lados del Atlántico y del distanciando en sus perspectivas estratégicas. Era lo que Robert Kagan definió como la creciente incompatibilidad en la visión sobre los problemas y desafíos de la seguridad internacional³⁵. La lección que se extrajo en Afganistán era la de que Estados Unidos seguían necesitando de los socios de la OTAN para jugar un papel complementario en los escenarios de conflicto, aunque solo fuera por la legitimidad internacional que proporcionaba contar con unos aliados dispuestos a poner «botas sobre el terreno» y asumir parte de la costosa carga de la reconstrucción.

De esta manera, a partir del 2003, los norteamericanos modificaron su planteamiento estratégico aprobando el despliegue de la ISAF, una fuerza mayoritariamente europea, si bien se la dio una misión que parecía militarmente sencilla y que estaba relacionada con los aspectos políticos de la reconstrucción y el apoyo a las autoridades nacionales y no con la lucha antiterrorista, un terreno más exigente que seguía estando reservado a unos pocos aliados³⁶. A partir de 2006, a medida que Estados Unidos iban reduciendo sus fuerzas en Afganistán para reforzar Irak, la ISAF fue asumiendo mayor responsabilidad en las tareas de estabilización por todo el país. Sin embargo, la falta de suficientes fuerzas de la OTAN y otros países aliados y la incapacidad de las fuerzas militares y de seguridad afganas para hacerse cargo de su propio país, impidió la consolidación de los esfuerzos de reconstrucción y pacificación, de manera que la insurgencia fue adquiriendo cada vez mayor fuerza. Desengancharse del país se convirtió en una «misión imposible» y el objetivo de repatriar todas las fuerzas internacionales de Afganistán para comienzos de 2014 tuvo que ser replanteado, resignándose a dejar, a partir de esta fecha, una fuerza multinacional residual, «Resolute Support» en apoyo a las autoridades afganas³⁷, complementada con otra propiamente norteamericana en labores propiamente antiterroristas.

³⁵ Robert Kagan (2002). *Op. cit.*

³⁶ NATO (2015). ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014). Recuperado de http://www.nato.int/cps/in/natohq/topics_69366.htm.

³⁷ Estado Mayor de la Defensa. Operación «Resolute Support» – AFGANISTÁN. Ministerio de Defensa. España. Recuperada de <http://www.emad.mde.es/MOPS/021-Afganistan-RS/>.

El modelo de intervención norteamericano en Irak

En Irak, los errores en cuanto a los planteamientos estratégicos fueron incluso superiores. Inicialmente, la estrategia de *shock and awe*³⁸ basada en la mayor sorpresa y capacidad de maniobra frutos de la superioridad tecnológica que proporcionaba la RMA, permitió reducir el número de «botas sobre el terreno» necesarias para invadir el país desde los 400.000 soldados inicialmente previstos hasta los 170.000 con que se lanzó el ataque en febrero del 2003³⁹. De esta manera, se logró una victoria militar aplastante sobre las fuerzas militares convencionales iraquíes, pero ello no supuso en absoluto, que la «misión estuviera cumplida»⁴⁰. Por el contrario, el auge creciente de la insurgencia, a pesar de la presencia de tropas norteamericanas en Irak, llevó en el 2006 a los generales John Abizaid, jefe del mando central norteamericano y al general George Casey, comandante en jefe de las fuerzas de Estados Unidos en Irak, a la conclusión de que la intervención militar norteamericana con «botas sobre el terreno» producía más resistencia de la que era capaz de neutralizar, por lo que transferir tan rápidamente como ello fuera posible las operaciones de combate a las unidades iraquíes, resultaba la única estrategia de salida realista en Irak.

Con su «nuevo camino hacia adelante», la presidencia norteamericana reconoció en 2007 que «América debía cambiar su estrategia para ayudar a los iraquíes a desarrollar su campaña de acabar con la violencia sectaria y devolver la seguridad a la población de Bagdad»⁴¹. No obstante, en vez de proceder a una reducción progresiva de sus tropas, en un arriesgado cambio conceptual de su estrategia contrainsurgente, Estados Unidos optó por desplegar 20.000 soldados adicionales, la conocida como «Surge»⁴², a partir del mes de febrero de 2007. La llamada doctrina

³⁸ SANDERS, R., «The myth of “shock and awe”: why the Iraqi invasion was a disaster». The Telegraph. 2013. Recuperado de <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/9933587/The-myth-of-shock-and-awe-why-the-iraqi-invasion-was-a-disaster.html>.

³⁹ BARRY, B., «Harsh Lessons: Iraq, Afghanistan and the Changing Character of War» ADEPHI 461. International Institute of Strategic Studies. Routledge. New York. 2017, p.19.

⁴⁰ CERF, C. NAVASKY, V., Mission Accomplished! Or How We Won the War in Iraq. The experts speak. Simon&Schuster Paperback. New York. 2008. pp.170-181.

⁴¹ White House (2007). The New Way Forward in Iraq. www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.html.

⁴² ARTEAGA, F., GARCÍA ENCINA, C. «The Surge: el balance del Plan de Seguridad estadounidense en Irak durante 2007». (DT). DT N° 2/2007. Real Instituto Elcano. España. 2008. Recuperado de

COIN diseñada por el nuevo comandante norteamericano en Irak, el general Petraeus y desarrollada en durante su estancia en el centro de armas combinadas de Fort Leavenworth, recuperaba la idea clásica de emplear las tácticas convencionales de lucha contraguerrilla, como la última oportunidad de ganar el tiempo necesario para que los actores locales pudiesen alcanzar acuerdos duraderos, más allá de sus diferencias políticas. Este espacio temporal, debía permitir retirar las fuerzas norteamericanas con un coste asumible y evitar la derrota.

El resultado de este plan se tradujo en una disminución notable de la violencia sectaria, en la que resultó un factor clave el logro político que supuso persuadir a varios de los principales jeques de las tribus suníes de la provincia de Anbar al oeste de Bagdad, para que unieran sus fuerzas con las de la coalición. De esta manera, el mantenimiento del orden en las zonas que las fuerzas norteamericanas iban progresivamente recuperando pasó a ser responsabilidad de las fuerzas locales tan pronto como ello era posible. El éxito militar de lo que se conoció como «el despertar de Anbar»⁴³ en las zonas sunitas supuso una erradicación casi completa de la insurgencia terrorista de Al Qaeda, proporcionando el espacio estratégico suficiente para permitir la repatriación sin victoria, de las fuerzas norteamericanas, lo que tuvo lugar en diciembre de 2011.

Puede decirse que, tanto en Afganistán como en Irak, Estados Unidos y sus aliados internacionales estuvieron muy cerca de la «derrota estratégica»⁴⁴ debido a sus errores en cuanto a liderazgo político y militar, estrategias defectuosas, conceptos operativos mal diseñados y carencias tácticas y de equipamiento. Estas limitaciones, junto con la incapacidad de adaptarse a los cambios imprevistos de las circunstancias y la escasa disposición de los norteamericanos y sus aliados de proporcionar la suficientes «botas sobre el terreno» para garantizar el éxito de las operaciones militares de estabilización, proporcionó unas ventajas a la insurgencia que no habían sido previstas inicialmente y que fueron convenientemente explotadas por la misma. En ambas guerras, se cayó en el error de un nivel de ambición excesivo,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT2-2008.

⁴³ ROGGIO, B., «Anbar Rising». FDD's Long War Journal. 2007. Recuperado de http://www.longwarjournal.org/archives/2007/05/anbar_rising.php.

⁴⁴ BARRY, B., «Harsh Lessons: Iraq, Afghanistan and the Changing Character of War». ADEPHI 461. International Institute of Strategic Studies. Routledge. New York. 2017, p.12.

necesitándose varios años para que los norteamericanos reconocieran que los medios y modos empleados, elementos básicos para una estrategia exitosa, había sido insuficientes para alcanzar los ambiciosos objetivos que, en ambos escenarios, se habían marcado.



Figura 1

La experiencia de Afganistán e Irak llevó a la conclusión de que, en el futuro, sería preferible evitar las intervenciones militares directas con «botas sobre el terreno» y optar por las intervenciones por delegación en las que la responsabilidad principal de las operaciones recayera sobre las fuerzas locales. Solo en aquellos casos en los que estuvieran en juego los intereses vitales se estaría dispuesto a aceptar un elevado nivel de compromiso y de sacrificio, incluyendo la necesidad de permanecer durante mucho tiempo y de asumir la costosa carga de la reconstrucción. Como recoge la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana de 2015⁴⁵, el umbral para la acción militar sería «más alto» y la decisión de empleo de la fuerza «más selectiva» cuando no estuviera en juego el interés nacional. En estos casos, resultaba preferible, y desde

⁴⁵ The White House National Defense Strategy. 2015. Recuperado de https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.

luego mucho más realista, limitar el nivel de ambición y definir objetivos asumibles delegando la carga de las operaciones militares en actores locales.

Las intervenciones militares en la era de las «Primaveras Árabes»

Las guerras de los primeros años del siglo XXI llevaron a la conclusión de que las intervenciones militares en las «zonas grises» del mundo debían hacerse siguiendo un modelo de intervención más restrictivo, especialmente en el conflictivo arco de inestabilidad islámico⁴⁶. En esta región, considerada como el «espacio gris» de los conflictos que se derivan de las contradicciones y tensiones geopolíticas existentes en el mundo musulmán y de la lucha contra el terrorismo, se actuaría de una manera mucho más contenida, sobre la base de «caso por caso» y preferiblemente sin «botas sobre el terreno».

Esta estrategia sin despliegue de tropas, ofrecía importantes ventajas militares y políticas. La primera era que hacía recaer el peso de la lucha sobre los propios combatientes locales, por lo que resultaba mucho menos costosa en términos de bajas propias y, por tanto, mucho más fácil de ser aceptada por las opiniones públicas, siempre sensibles al sacrificio de sus soldados. Además, al no tener que situar fuerzas propias sobre el terreno, resultaba mucho más sencillo diseñar una estrategia operacional de salida rápida y efectiva, que evitase el estancamiento en el que normalmente desembocaban las intervenciones. El ejemplo libio demostró que era posible concluir en apenas unas semanas una operación militar limitada, sin que la población local favorable a la intervención se resintiera por la presencia de tropas extranjeras dentro de sus fronteras. En Libia se recuperó la idea de que una estrategia basada la combinación del poder aéreo, drones, algunas fuerzas especiales y sobre todo, el empleo de fuerzas nativas podía proporcionar la victoria militar siempre que esta se plantease en términos limitados.

Ahora bien, evitar desplegar tropas presentó el inconveniente, ya experimentado en Afganistán, de una falta de control de la situación sobre el terreno una vez las

⁴⁶ COOKE, J. Militancy and the Arc of Instability Violent Extremism in the Sahel. Center for Strategic & International Studies (CSIS). 2016. Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/militancy-and-arc-instability>.

operaciones militares principales hubieran acabado⁴⁷. Por otra parte, desde el punto de vista de la viabilidad operativa, podía ser una estrategia militar útil que permitía diseñar líneas de acción exitosas, en teatros de fácil acceso físico donde los aliados locales estuvieran claramente identificados y, sobre todo, donde se pudiera desplegar, bien en el mar, bien en bases locales situadas en países vecinos, o bien en territorios «liberados» dentro del mismo país, medios de apoyo a las fuerzas locales. Pero en los teatros interiores como Afganistán, o el Sahel esta estrategia resultaba mucho menos efectiva dado que cuanto mayor fuera la distancia a la que hubiera que operar, más se degradaba la efectividad de la respuesta.

Sin embargo, las llamadas «Primaveras Árabes» que tuvieron lugar a partir de 2011 en Siria, y Libia, hicieron que las estrategias operativas de intervención que se habían aplicado en Afganistán y, en menor medida, en Irak consistentes en desplegar un número insuficiente de «botas sobre el terreno», pasasen a ser consideradas, en una nueva edición del «pensamiento mágico», estrategias de éxito. Bastaba, para ello, con que se redujese el nivel de ambición y se limitasen los objetivos a alcanzar. La intervención occidental en Libia, considerada por el secretario general de la OTAN, el danés Rasmussen, «un ejemplo para intervenciones militares futuras»⁴⁸, demostró que se podía caer en el mismo error de Afganistán. La falta de control sobre el terreno y la inexistencia de estructuras políticas locales, más allá de las tribus o de las milicias, sumió al país en una situación progresiva de caos, que impidió la pacificación del país. La falta de éxito en Libia, se vio repetido en el escenario de Siria dónde las potencias occidentales, principalmente Estados Unidos, optaron por no intervenir y escoger como aliados sobre el terreno a una coalición de fuerzas locales agrupadas bajo el apelativo de «Ejército Libre de Siria» que representaba intereses muy diversos, la cual se mostró incapaz de enfrentarse exitosamente al ejército regular sirio⁴⁹. De esta manera, las «botas sobre el terreno» locales insuficientemente apoyadas y escasamente operativas terminaron siendo neutralizadas por las fuerzas leales al

⁴⁷ BECKER, J. Shane, S., «Hillary Clinton, “Smart Power” and a Dictator’s Fall». The New York Times. (2016). Recuperado de <https://www.nytimes.com/2016/02/28/us/politics/hillary-clinton-libya.html>.

⁴⁸ WESTERVELT, «NATO’s Intervention in Libya: A New Model?», NPR. 2011. Recuperado de <http://www.npr.org/2011/09/12/140292920/natos-intervention-in-libya-a-new-model>.

⁴⁹ BOHL, R., «Why the Free Syrian Army Never Went Anywhere», Atlantic Sentinel. 2016. Recuperado de <http://atlanticsentinel.com/2016/03/why-the-free-syrian-army-never-went-anywhere/>.

régimen sirio y, en su mayor parte, absorbidas por las mejor organizadas y mucho más eficientes, estructuras yihadistas de Al Nusra y Daesh.

El «nuevo enfoque» de las intervenciones militares

El fracaso del modelo de intervención sin «botas sobre el terreno» en Libia y Siria hizo que el debate sobre las intervenciones continuase abierto, sin que la opción de descargar la responsabilidad de las operaciones militares sobre estructuras locales apoyadas por fuerzas internacionales, principalmente desde el aire, se contemplara como la solución definitiva.

No obstante, dos acontecimientos ayudaron a revitalizar este debate y a darle un nuevo enfoque. Por una parte, la inesperada intervención rusa, a partir de septiembre de 2015 con «botas sobre el terreno» en Siria y, en menor medida de Irán y otros aliados locales, demostró que se podía cambiar sustancialmente el balance de la guerra, al mejorar la situación para el régimen de Bashar al Assad, y producir un significativo retroceso del Estado Islámico⁵⁰. Aunque el grueso de las operaciones militares en términos cuantitativos siguió recayendo en el Ejército Árabe Sirio del presidente Assad apoyado por los milicianos de Hezbolá, los pasdaranes iraníes y los voluntarios Hazara de Afganistán⁵¹, la realidad es que los rusos proporcionaron los elementos fundamentales de planeamiento, mando y control, apoyo aéreo y logística, que permitieron revertir la situación de una guerra que, en el 2015, parecía perdida para la causa del presidente sirio.

El cambio en la ecuación estratégica Siria fue tan profundo y evidente que los rusos se permitieron en el año 2016 promoverse como mediadores internacionales, junto con Irán y Turquía, en las negociaciones que tuvieron lugar entre el gobierno sirio y la oposición armada en Astana, la capital de Kazajistán sin contar, por vez primera desde el final de la Segunda Guerra Mundial, con la presencia de las potencias

⁵⁰ MAÑUECO, M., «Rusia lleva 15 meses en Siria probando armas, apuntalando a Assad y con más de 10.000 muertos». ABC. 2016. Recuperado de http://www.abc.es/internacional/abci-primer-aniversario-intervencion-rusia-siria-201609302117_noticia.html.

⁵¹ KAMALI DEHGHAN, S., «Afghan refugees in Iran being sent to fight and die for Assad in Syria», The Guardian. 2015. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/05/iran-recruits-afghan-refugees-fight-save-syrias-bashar-al-assad>.

occidentales⁵². En Siria, los rusos demostraron como, en los conflictos, no hay solución política ni diplomática posible sin suficiente fuerza militar⁵³ y como se pueden desplegar «botas sobre el terreno», aunque sea en números limitados, sin que ello suponga «estancarse» indefinidamente en escenarios sin solución. Para occidente y, en particular para Estados Unidos, la intervención rusa fue un «jarro de agua fría» al demostrar, una vez más, la validez del viejo axioma que indica que, en geopolítica, no existen espacios vacíos y que cuando una potencia deja uno, viene otra y lo ocupa. Esta lección parece haber sido aprendido por los estadounidenses, que han venido modificando recientemente su doctrina militar contraria, hasta fechas recientes, a las intervenciones militares con «botas en el terreno», incluso en el caso de que se hayan definido «líneas rojas» y estas sean rebasadas, como ocurrió con las armas químicas empleadas en Siria en agosto de 2012⁵⁴. La intervención norteamericana en el escenario sirio y su apuesta por las fuerzas Kurdas del YPG para compensar la ventaja rusa, indica un retorno a la preferencia por las fuerzas delegadas locales, pero lo suficientemente apoyadas como para convertirse en militarmente decisivas⁵⁵. Otro tanto ocurriría en Irak donde el peso de las operaciones militares en las operaciones para tomar Faluya y Mosul ha recaído en el ejército regular iraquí formado y apoyado principalmente por los norteamericanos. Los éxitos operativos en ambos escenarios parecen indicar una mayor preferencia en el futuro por este tipo de intervenciones con «suficientes botas sobre el terreno» y «suficientes fuerzas delegadas» como para imponerse en los campos de batalla de los Estados desestructurados y conservar indefinidamente el terreno ganado.

El segundo hecho que ha contribuido a modificar en la misma dirección la percepción sobre el empleo de las «botas sobre el terreno» ha sido la intervención francesa en

⁵² MARQUINA, E. «Rusia, Irán y Turquía cierran una alianza que aparta a EE. UU.». La Vanguardia. 2016. Recuperado de <http://www.lavanguardia.com/internacional/20161228/412935303775/rusia-iran-turquia-alianza-siria.html>.

⁵³ MILOSEVICH-JUARISTI, M., «Los intereses de Rusia en Siria y el acuerdo de Astaná». Instituto de Estrategia. 2017. Recuperado de <http://www.institutodeestrategia.com/articulo/internacional/analisis-intereses-rusia-siria-acuerdo-astana/20170605143119001798.html>.

⁵⁴ KESSLER, G., «President Obama and the “red line” on Syria’s chemical weapons». The Washington Post. 2013. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2013/09/06/president-obama-and-the-red-line-on-syrias-chemical-weapons/?utm_term=.fca1ed822196.

⁵⁵ SNOW, S., «Syrian Kurds are now armed with sensitive US weaponry, and the Pentagon denies supplying it». Military Times. 2017. Recuperado de <http://www.militarytimes.com/articles/syrian-kurds-ypg-us-military-weapons>.

Malí en enero de 2013. La dificultad de conseguir aliados locales y la premura de tiempo ante el riesgo de que las «katibas» yihadistas de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) terminasen por conquistar la capital Bamako, hizo que las autoridades francesas decidieron actuar «in extremis», desplegando 4.000 soldados en la denominada Operación Serval. La recuperación de las ciudades que habían ocupado los islamistas en los meses anteriores y su expulsión hacia el norte, con importantes pérdidas en sus filas, supuso un importante éxito operativo francés en una intervención unilateral que demostraba, una vez más, la eficacia de las intervenciones militares con «botas sobre el terreno» para revertir, al menos temporalmente, situaciones que parecían militarmente perdidas.

Consciente de la necesidad de perseverar en el impulso operativo, Francia sustituyó la Operación Serval por la más ambiciosa operación antiterrorista Barkhane en agosto de 2014, extendiéndola a toda la zona del Sahel y no solamente a Malí. Se trataba de desplegar una fuerza militar de 3.500 efectivos⁵⁶ cuya finalidad sería la búsqueda, captura y destrucción de los elementos terroristas que operan en esta extensa área, para lo cual las fuerzas francesas fueron autorizadas a atacar objetivos prácticamente sin restricciones⁵⁷.

Ahora bien, aunque la intervención francesa en Malí pueda entenderse como un éxito militar en el corto plazo, esto no quiere decir que sea también una victoria estratégica en el largo plazo⁵⁸. Si los éxitos tácticos no van acompañados de un compromiso claro con la estabilización del país, que incluya la posibilidad de permanecer con «botas sobre el terreno» durante mucho tiempo, cualquier estrategia de éxito a largo plazo que se diseñe será poco creíble y estará potencialmente condenada al fracaso. La clave, una vez más, viene dada por la correlación adecuada entre el nivel de ambición definido, los objetivos que se derivan del mismo y los medios que se emplean para alcanzarlos. En el Sahel, los franceses mantienen un número insuficiente de fuerzas

⁵⁶ Ver página del Ministerio de Defensa francés Opération Barkhane. Recuperada de <http://www.defense.gouv.fr/operations/operations/sahel/dossier-de-presentacion-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane>.

⁵⁷ LARIVÉ, M. H.A., «Welcome to France's New War on Terror in Africa: Operation Barkhane». National Interest. 2014. Recuperado de <http://nationalinterest.org/feature/welcome-frances-new-war-terror-africa-operation-barkhane-11029>.

⁵⁸ BOEKE, S. SCHUURMAN, B.W., «Operation "Serval": A Strategic Analysis of the French Intervention in Mali». Journal of Strategic Studies. Centre for Terrorism and Counterterrorism, Leiden University, The Netherlands. 2015.

militares para un territorio inmenso que abarca más de cuatro millones de kilómetros cuadrados, por lo que resulta difícil que puedan contener con tan pocas «botas sobre el terreno» el problema terrorista en términos manejables y permitir que los países de la región pueden gestionarlo por sí mismos. Lo más probable, es que la misión se vaya haciendo cada vez más compleja y exigente a medida que pasa el tiempo, hasta el punto de que, si no se cambian los términos en que está concebida, termine por convertirse para Francia en una misión imposible⁵⁹.

El despliegue de «botas sobre el terreno» adicionales por parte de la fuerza internacional de Naciones Unidas, la UNISMA, está condicionada por su escaso nivel de ambición al estar limitada a la protección de la población civil y del personal de la propia misión sin empeñarse en operaciones contra los yihadistas⁶⁰. Otro tanto ocurre con la misión de la Unión Europea (EUTM), limitada a la instrucción y adiestramiento de las fuerzas locales, un objetivo insuficiente para estabilizar la situación y garantizar el éxito de unas operaciones militares que están resultando cada vez más exigentes. La dificultad de lograr una mayor presencia de «botas sobre el terreno» europeas o de otros actores internacionales, explica la apuesta por la creación de una fuerza para luchar contra el terrorismo en el Sahel integrada por soldados de los cinco países de la región: Mauritania, Níger, Chad, Burkina Faso y Malí. La iniciativa G5 Sahel obedece, una vez más, al modelo de aumentar el número de «botas sobre el terreno» en base a fuerzas locales aumentadas hasta un nivel suficiente para mantener a raya a la insurgencia⁶¹. Se trataría de reproducir, con matices propios, el modelo de la denominada «Fuerza Operativa Conjunta Civil» (CJTF) que opera desde el 2011 en la zona del lago Chad contra los terroristas de Boko Haram, la cual ha demostrado ser

⁵⁹ Radio France L'opération Serval au Mali est «un succès», mais Barkhane, c'est «Mission impossible». Franceinfo. 2017. Recuperado de http://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/armee-et-securite/l-operation-serval-au-mali-est-un-succes-mais-barkhane-c-est-mission-impossible_2018094.html.

⁶⁰ GAFFEY, C., «Peacekeeping in Mali: The UN's Most Dangerous Mission». Newsweek. 2016. Recuperado de <http://europe.newsweek.com/mali-un-mission-northern-mali-con-flict-aqim-africa-peacekeeping-468907?rm=eu>

⁶¹ BOURREAU, M., «G5 Sahel : vote à l'arraché sur le déploiement d'une force africaine». Le Monde. 2017. Recuperado de http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/06/21/g5-sahel-l-onu-s-accorde-sur-le-deploiement-d-une-force-africaine_5148922_3212.html#PI8UDEU0p7ZLzLyg.99.

una estructura operativa eficiente —principalmente en el Estado nigeriano de Borno—⁶², al combinar su acción con la alianza militar desde finales de 2014, entre los Gobiernos de Nigeria, Chad, Níger y Camerún. El declive militar del grupo yihadista indica que unas fuerzas locales, suficientemente instruidas e integradas, pueden obtener resultados positivos en la lucha contra enemigos irregulares, siempre que sus esfuerzos se mantengan en el tiempo y cuenten con el adecuado apoyo internacional, incluido el militar⁶³.

Conclusiones

Tras décadas de intervenciones militares desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el debate de las «botas sobre el terreno», sigue estando abierto sin que exista una preferencia clara ente la opción de las intervenciones militares, o la delegación de la responsabilidad de las operaciones en las fuerzas locales. Conceptos como «asimetría», «guerras híbridas»⁶⁴, ciberguerras, si bien no son completamente nuevos y de una forma u otra ya se han empleado en el pasado, muestran que la naturaleza de la guerra no ha cambiado, pero si su forma de hacerla en función de los contextos y de las características de los adversarios. En una época en la que la globalización supone un aumento de la conflictividad, dado la mayor movilidad de los combatientes y el fácil acceso a la tecnología por los distintos actores estatales y no estatales, cada guerra exige una solución propia.

Ahora bien, las lecciones aprendidas de los últimos conflictos indican que lo más probable es que se termine adoptando una solución mixta, en la que el volumen de las «botas sobre el terreno» desplegadas por los actores externos vendrá dada por la necesidad de garantizar el éxito en las operaciones. De esta manera, en teatros militarmente poco demandantes, como son los asimétricos, o los derivados de las Operaciones de Paz, el nivel de intervención externa será limitado y la responsabilidad

⁶² «Nigerian vigilantes, The home guard». The Economist, 2016. Recuperado de <https://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21707958-volunteers-who-helped-beat-back-boko-haram-are-becoming-problem-home>.

⁶³ Lainformacion. com «Nigeria, Níger, Chad, Camerún y Benín se unen contra Boko Haram». 2015. Recuperado de http://www.lainformacion.com/mundo/nigeria-niger-chad-camerun-y-benin-se-unen-contra-boko-haram_ZcpQyVS5Wa9CRh9SZ9Hau3/.

⁶⁴ MATTIS, J., Hoffman, F. Future warfare: The rise of hybrid warfare, U.S. Naval Institute Proceedings. vol. 132 n.º 11, 2005, pp. 30-32.

de las operaciones recaerá preferiblemente en estructuras de seguridad regionales o locales convenientemente reforzadas externamente en aquellas áreas críticas, como el planeamiento, el adiestramiento, la inteligencia, el mando y control, el apoyo aéreo o el apoyo logístico. En los conflictos más exigentes que presentan una morfología más convencional, las intervenciones externas adquirirán una mayor intensidad. Igualmente ocurrirá en los conflictos que demandan largos periodos de estabilización *posconflicto*, en los que las potencias externas se verán obligadas a permanecer en el terreno por mucho tiempo y asumir la carga de la reconstrucción.

La guerra como indica el general francés Beaufre en su obra: «Introducción a la Estrategia» sigue siendo una «dialéctica de las voluntades» en las que las partes emplean la fuerza para resolver un conflicto⁶⁵. Los escenarios actuales nos muestran unos conflictos que se perpetúan en el tiempo, sin horizonte final, y en los que resulta muy difícil lograr la victoria en términos clásicos. Ucrania, Irak, Afganistán y Libia, pero también Siria, Yemen o Somalia han puesto de manifiesto con toda su crudeza los límites del empleo del poder militar como herramienta para resolver los conflictos en sociedades complicadas y crear en ellas estructuras políticas prósperas y pacíficas. Habrá, por tanto, que aprender a desplegar, combatir y permanecer en escenarios en los que las victorias decisivas pasan a convertirse muchas veces, en un objetivo tan deseable como improbable, y en los que lograr la paz seguirá requiriendo largos periodos de estabilización y elevados niveles de compromiso. Ello exigirá un mayor realismo en la definición de los niveles de ambición y aprender a gestionar los conflictos, de manera que se contengan en unos niveles de violencia que estén dentro del umbral de lo que la sociedad internacional y las propias opiniones públicas están dispuestas a asumir y tolerar.

La guerra sigue siendo «un acto de fuerza destinado a obligar al enemigo a hacer nuestra voluntad»⁶⁶, por lo que su naturaleza permanece invariable. Pero lo que sí está cambiando profunda y aceleradamente es la forma y los medios de hacerla en un proceso que, aunque no ha alcanzado todavía su expresión global, está produciendo ya debates de escala hasta ahora no conocidas, así como retos de naturaleza política y militar, a los que es necesario responder. El debate de las «botas

⁶⁵ BEAUFE, André, *Introducción a la estrategia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, p. 8.

⁶⁶ VON CLAUSEWITZ, C., *De la Guerra*, Madrid. Ministerio de Defensa. 1999, p.179.

sobre el terreno» con las implicaciones que de él se derivan, forma parte de este proceso en el que los Estados definen los compromisos que están dispuestos a asumir y el coste que están dispuestos a pagar. Se trata de un debate sobre la seguridad que continúa abierto en el marco de la comunidad internacional y que es preciso resolver si se quiere evitar que los conflictos actuales, y los que depara el futuro, se conviertan en irresolubles.

*Ignacio Fuente Cobo
Coronel de Artillería (DEM)
Analista del IEEE*