

# CONCEPTOS BÁSICOS PARA ORIENTAR LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LA FUERZA MILITAR

Jesús Ángel PAZ PENA



*... no quiso aguardar más tiempo a poner en efecto su pensamiento, apretándole a ello la falta que él pensaba que hacía en el mundo su tardanza... Y así, sin dar parte a persona alguna de su intención, y sin que nadie le viese, una mañana... se armó de todas sus armas, subió sobre Rocinante... y por la puerta falsa de un corral salió al campo con grandísimo contento y alborozo.*

Don Quijote de la Mancha.



NO de los conceptos más importantes que el genial Clausewitz aportó al estudio y análisis del empleo de los ejércitos es la famosa frase: «La guerra es la continuación de la política por otros medios». Sus ideas, plasmadas en su obra nunca acabada, *On war*, son auténticamente inspiradoras para cualquier estudioso de los asuntos de seguridad y defensa, y han sido ampliamente analizadas y diseccionadas en busca de «la verdad».

Aunque pueda parecer que las ideas de un general prusiano que luchó contra Napoleón quedan muy atrás en el tiempo, resulta que, paradójicas de la vida, en pleno siglo XXI la Armada dispone de barcos de última generación, diseñados para «la guerra», que emplea para hacer frente a los piratas en aguas del golfo de Adén. Algo que Blas de Lezo ya hacía a comienzos del siglo XVIII, y con toda seguridad con mucha más libertad de acción y capacidad de maniobra que los comandantes actuales. Pero, ¿qué tiene esto que ver con Clausewitz?

Hoy los gobiernos utilizan sus fuerzas armadas no como una continuación de su política, sino como un elemento más de ésta, y si no lo hacen... deberí-



Muro de Berlín.

an. De hecho, el nuevo concepto de moda es el *Comprehensive Approach*, o la aproximación integral a la resolución de problemas de seguridad, en la que los gobiernos utilizan todos los medios a su disposición: económicos, diplomáticos y también militares.

¿Por qué?, pues precisamente por eso, porque estamos hablando de seguridad y no de defensa. Como intentaré explicar a continuación, los cambios que se han producido en el escenario estratégico mundial han hecho aparecer conceptos como la *seguridad humana* y como el *poder inteligente*. Incluso han llevado al general británico Sir Rupert Smith (1) a proponer que la guerra que predominará en el futuro será la «guerra entre la gente», y no la tradicional y más confortable guerra industrial entre ejércitos y marinas. En el origen de todo ello está lo que Barry Buzan ya intuyó en 1991: hoy la agenda de seguridad internacional, que antes estaba dominada principalmente por

---

(1) SMITH, Rupert: *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. Penguin Books. London 2005.

problemas militares y políticos, está bajo el imperio de los problemas económicos, sociales y medioambientales (2). Aunque pueda parecer que en el nuevo escenario estratégico Clausewitz ha perdido parte de su validez, nunca como antes es necesario volver a estudiarle bajo una nueva perspectiva, ya que hoy el empleo de la fuerza militar no es algo que sigue a la política, sino que es una parte permanente e insustituible de la política de los gobiernos.

## **EL nuevo escenario estratégico**

«El nuevo escenario estratégico» es una frase o concepto que se utiliza cada vez con mayor frecuencia. Entre otras cosas, porque sirve para justificar la necesidad de transformación que sienten las Fuerzas Armadas. Pero al hablar de adaptación, suelen emplearse los términos evolución o cambio como si fueran sinónimos, y nada más lejos de la realidad. El primero significa cambiar para adaptarse a algo nuevo, pero manteniendo el espíritu de lo que se era antes. El segundo significa cambiar para convertirse en algo distinto. Ésta es la disyuntiva que las marinas y ejércitos occidentales están tratando de desentrañar. ¿Evolucionamos para continuar permaneciendo en la esfera de la Defensa o cambiamos para entrar de lleno en la esfera de la Seguridad? ¿Son realmente incompatibles? Analicemos, en primer lugar, algunos de los causantes de que el escenario estratégico esté cambiando: interdependencia, globalización y la caída del Muro de Berlín.

## **Interdependencia**

Interdependencia es un concepto principalmente económico que es relativamente fácil de entender (a pesar de que suele confundirse con la globalización), pero que es extraordinariamente difícil de conocer en profundidad. Un buen ejemplo es cualquier barco en tránsito por el estrecho de Gibraltar. El barco es de bandera de conveniencia (Antillas Holandesas) y pertenece a una compañía con sede en, por ejemplo, Singapur. Está fletado por un consorcio de entidades con sede en múltiples países, está asegurado en Londres y la tripulación formada por marineros de una veintena de naciones. Además, la carga es propiedad de miles de compañías con diferentes seguros, sedes y responsables. Los productos han sido diseñados en los Estados Unidos o Europa, las piezas fabricadas en Corea o Japón y finalmente han sido ensambladas en China. Otro ejemplo. Si Irán amenazase a sus vecinos del golfo

---

(2) BUZAN, B.: *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*, International Affairs, julio 91, Vol. 67, Issue 3. 433.

Pérsico con llevar a cabo acciones militares en respuesta a su falta de colaboración con su programa nuclear, el precio del petróleo seguramente empezaría a subir hasta superar los 146 dólares de julio 2008. Como consecuencia los precios subirían provocando descontento, paro y pobreza. Algo que ya ocurrió en 1973 durante la Guerra del Ramadán o del Yon Kippur. El embargo de petróleo decretado por la, hasta entonces casi inoperante, Organización de Países Exportadores de Petróleo, a pesar de ser poco efectivo, tuvo un gran impacto, por ejemplo en la cohesión de la comunidad internacional. E incluso los Estados Unidos llegaron a planear la toma de algunos de los campos petrolíferos de Oriente Próximo.

La conclusión inmediata es que todo está entrelazado, y que todos nos vemos afectados por hechos que ocurren a miles de kilómetros, sobre los que no tenemos capacidad de influir o controlar. Todos formamos parte de los problemas y, por tanto, también debemos formar parte de las soluciones, de manera que nunca se puedan tomar decisiones de forma aislada. Necesitamos al resto de la comunidad internacional, o al menos a una buena parte de ella.

## **Globalización**

El otro concepto de moda es la Globalización. Pero pensar que es algo nuevo puede hacer que analicemos el problema desde una perspectiva errónea. Así que mi primer objetivo es imbuir la idea de que la globalización es todo menos algo que ha surgido en el siglo xx. Se podría considerar incluso que la globalización, de verdad, empezó en 1522 cuando Juan Sebastián Elcano regresó a España tras dar la primera vuelta al mundo. Desde entonces, en mayor o menor medida, siempre hemos convivido con la globalización y, lo que es más importante, nos hemos ido adaptando a ella.

Pero ¿qué es la globalización? Aquí es donde surgen los problemas. Es muy difícil encontrar una única definición, y con toda probabilidad cada lector tendrá la suya. Tal vez, más que definirla por lo que es, habría que hacerlo por lo que permite hacer. Podemos decir, sin demasiado temor a equivocarnos, que la globalización se caracteriza porque ha cambiado la forma en la que se ejerce el poder en el escenario internacional.

Hace años los únicos que ejercían el poder eran los estados... y no todos. Ahora la situación ha cambiado, porque muchos otros actores tienen el mismo poder, o incluso más, que los estados. Hoy, un periodista desplazado a un lugar de conflicto, informando en directo en el telediario de las nueve, tiene en vilo a generales y políticos. Lo mismo ocurre cuando unos piratas secuestran un barco en el golfo de Adén; o cuando una embarcación con 50 personas a bordo llega a una playa de Andalucía. Los actores internacionales que no forman parte del Estado tienen cada vez más capacidad para actuar e influir. Podemos decir que en el escenario internacional la globalización hace

que el débil parezca fuerte y que el fuerte se comporte como el más débil. La primera consecuencia de la globalización y de la interdependencia es que casi todas las estrategias de seguridad nacional de nuestro entorno consideran que la tradicional distinción entre seguridad interna y seguridad externa ha perdido validez. Todo está entrelazado. La Estrategia de Seguridad de la UE, que España ha firmado, incluso considera que la primera línea de defensa estará muy a menudo en el exterior de los estados de la Unión, lejos de sus fronteras. Por tanto, habrá que ser expedicionarios y proactivos. No debemos esperar a que nos alcancen los efectos, hay que anticiparse para atajar las causas del problema en el origen del mismo.

Llegamos ahora, desde mi punto de vista, al único factor de la ecuación que realmente ha supuesto un cambio, que verdaderamente ha sacudido el escenario estratégico mundial. Mucho se ha escrito sobre el antes y el después, y debe de haber pocos trabajos sobre estrategia, seguridad y defensa que no empleen la frase: «Tras la caída del Muro de Berlín...». El impacto que el fin de la Guerra Fría ha tenido sobre la definición de seguridad ha sido brutal. Todos estamos de acuerdo en que la seguridad no sólo es difícil de definir, sino también muy difícil de medir. Esto se debe, fundamentalmente, a dos características muy particulares de la seguridad. Primero, la seguridad es una sensación, haciendo que sea mucho más fácil valorar la falta de seguridad que su presencia, y por tanto que nunca se esté seguro de haber alcanzado el nivel de seguridad adecuado. Segundo, la seguridad es un concepto relativo. Relativo en términos de un actor contra otros, porque el incremento de seguridad de uno casi necesariamente implica la reducción de la seguridad de otros. Relativo en términos de tiempo, porque lo que hoy nos amenaza pudo haber tenido poca importancia en el pasado, y puede que no tenga ningún impacto en el futuro. Y relativo en términos de opinión, porque lo que amenaza a un estado puede no ser considerado como amenaza por sus vecinos.

La caída del Muro de Berlín, la globalización y la interdependencia han afectado a estas dos características de la seguridad de una forma que nadie esperaba, cambiando incluso la propia definición de seguridad. Pero lo más grave es que también han dinamitado las estrategias tradicionales que seguían los estados sobre cómo buscar ese objetivo final. No sólo el qué sino, lo que es más importante, el cómo entran ahora también en el terreno de las arenas movedizas en las que en cualquier momento podemos hundirnos y en las que nunca encontramos la zona de confort.

Después de definir seguridad como la ausencia de amenazas, como ya se ha comentado anteriormente, Barry Buzan considera que tras la Guerra Fría ha aparecido una nueva agenda de la seguridad internacional. Por un lado, y desde un punto de vista fundamentalmente occidental, se han moderado los problemas de seguridad políticos y militares, y han aumentado los problemas de seguridad económicos, sociales y medioambientales. Antes el riesgo de confrontación nuclear era muy real, y eso paralizaba y polarizaba cualquier



Kofi Annan, ex secretario general de las Naciones Unidas.

movimiento de los estados. Hoy la amenaza nuclear a gran escala no parece tan cercana. Por otro lado, la anterior estructura bipolar (USA-URSS) se ha transformado en una estructura multipolar, en la que todos los países, por pequeños que sean, o tal vez precisamente por el hecho de ser pequeños y fallidos, tienen mucho que decir. Otro aspecto de esa multipolaridad es el hecho de que el poder se haya desplazado de los omnipresentes estados a la presión ejercida por los actores que no pertenecen al estado: intraestatales, terroristas y delincuentes, o supraestatales, ONU, UE, OTAN... Una de las consecuencias más importantes de todo esto ha sido la aparición de la nueva «seguridad humana», casi en contraposición a la tradicional «seguridad nacional». Si en la segunda era el

Estado el que estaba en peligro, en la primera es el ser humano, como individuo dentro de la sociedad, el que se siente vulnerable. Como bien resume el anterior secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, la seguridad humana incluye el desarrollo económico, la justicia social, la protección medioambiental, la democratización, el desarme, el respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley. El señor Annan incluso va más allá al considerar que todos estos elementos están interrelacionados, de forma que progresar en uno de ellos supone avanzar en los demás, y viceversa.

Las buenas noticias son que, tras la Guerra Fría, el número de conflictos ha disminuido (3). Sin embargo el *Conflict Barometer 2008* muestra que todavía hubo 345 conflictos; que más de dos tercios de ellos eran internos de los estados,

---

(3) Ha habido un descenso del 40 por 100 en el número de conflictos armados desde 1991, una disminución del 70 por ciento en el número de crisis internacionales entre 1981 y 2001, y una disminución del 98 por ciento en el número de muertes por conflicto y por año.

y que solamente en ocho de los 91 conflictos entre estados se empleó la violencia. Es decir, la guerra convencional está en declive, pero los conflictos de baja intensidad han aumentado. El general británico Sir Rupert Smith considera que las tradicionales guerras industriales entre estados, entre ejércitos y marinas no ocurrirán en el futuro. En su lugar, la guerra entre la gente, (*war amongst the people*) será la forma de guerra que predomine. Los conflictos llamados de baja intensidad que tienen lugar dentro de los estados, en medio de la actividad más o menos habitual y cotidiana de las poblaciones, serán los conflictos de moda. El general Smith incluso aboga por olvidar las capacidades necesarias para la guerra industrial e invertir en las necesarias para la guerra entre la gente. Hagamos lo que dice, ¿o tal vez no?

### El poder inteligente

El antiguo asesor de Seguridad de la Casa Blanca, Joseph S. Nye Jr., magnífico escritor del que recomiendo todos sus libros, dice que el poder duro (*hard power*) ya no es lo que era hace 30 años, y que ahora el poder blando (*soft power*) está empezando a imponerse. Hoy no es suficiente con tener barcos, aviones y la intención de emplearlos. Hoy es necesario disponer además de capacidad para atraer a los demás, para hacer que los otros quieran acercarse a nosotros. Tampoco es realmente nada nuevo. Roma se convirtió en un gran imperio gracias a su éxito para «convencer» (en ocasiones tras conquistar militarmente) a otros pueblos de la periferia de su imperio.

Aunque tal vez esté exagerando un poco, podríamos considerar que la OTAN es un ejemplo de poder duro, mientras que la UE es un ejemplo de poder blando. La primera surgió para derrotar al Pacto de Varsovia, y lo consiguió por inanición. Mientras que la UE fue ideada como la respuesta más adecuada para asegurar la paz y la prosperidad en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. La UE ha basado su poder no en las armas, sino en mantener las puertas abiertas para que cualquier estado europeo entrase a formar parte de una comunidad en la que la prosperidad económica estaba casi asegurada. Curiosamente, hoy la OTAN intenta transformarse para adquirir capacidades que le permitan desarrollar su poder blando, mientras que la UE quiere desarrollar su poder duro. Sin embargo, los orígenes de cada una anclan su capacidad para evolucionar y cambiar. La OTAN es una alianza en la que todos tienen igual voz y responsabilidad. Por el contrario, la UE, en el tema de seguridad y defensa, se comporta más como una coalición (no todos tienen la misma voz ni responsabilidad) que se crea de forma específica para cada una de las misiones que se acometen.

La habilidad para combinar el empleo del poder duro y del poder blando dentro de una estrategia efectiva es lo que Nye llama «poder inteligente». En Afganistán no es suficiente con combatir a los talibanes, hay que «ganarse» al

pueblo afgano. En el norte de África no es suficiente con luchar contra las bandas que trafican con personas, hay que invertir en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. Hacer una cosa sin hacer la otra es dilapidar dinero y esfuerzo; es buscar el éxito a corto plazo y abandonar la búsqueda de soluciones duraderas. Si antes la estrategia del poder duro era viable, hoy no lo es. Por eso ahora todo el mundo habla del *comprehensive approach*, de la aproximación integral a los problemas de seguridad.

Pero, como en casi todo, hay una segunda derivada. Los efectos del poder siguen un camino de doble dirección. España es una democracia parlamentaria, y uno de los pilares sobre los que éstas se basan es que el gobierno es responsable de sus actos, y por tanto debe dar cuenta de ellos. Una acción militar de reconstrucción en la región de Helmand no sólo ejerce poder inteligente en Afganistán, sino que también lo ejerce sobre los ciudadanos españoles que desde aquí están pendientes de lo que allí se hace en su nombre. Casi siempre, el efecto producido en casa es más importante y duradero y tiene mayores repercusiones que el efecto conseguido allí, más local y limitado. La capacidad para prever y anticipar las repercusiones del uso de la fuerza militar es lo que marca la diferencia entre una estrategia exitosa y una estrategia abocada al fracaso. España tradicionalmente ha preferido diseñar estrategias que se basen en el poder blando. Nuestro umbral para justificar el empleo del poder duro está muy alto.

### Clausewitz otra vez

Nunca antes el escenario estratégico internacional había abierto tanto el abanico de misiones en las que las marinas son un elemento insustituible. La Armada posee unos medios y unas capacidades que, hoy en día, la hacen imprescindible en cualquier acción del Estado en el exterior. Pero no debemos dejarnos llevar por la inercia del momento, los riesgos son enormes y las posibilidades de error evidentes. Más que nunca es necesario un detallado análisis del problema.

Clausewitz dijo que la guerra era la continuación de la política por otros medios, pero tal vez ya sea el momento de actualizar al gran estratega. En el ancho de banda que existe entre la paz y la guerra total, el empleo del poder inteligente, que necesariamente incluye el uso de la fuerza, es una herramienta permanente del Estado. Si Clausewitz sugería que la guerra era algo que aparecía tras la política, hoy la política exterior y el empleo de la fuerza militar van siempre unidas de la mano. Desde la diplomacia de defensa hasta la reforma del sector de seguridad en Irak. Desde las labores de reconstrucción en Afganistán hasta el Diálogo Mediterráneo. Desde las MSO hasta las operaciones de alta intensidad en Afganistán. Pero todo tiene consecuencias. ¿Debemos diferenciar entre unidades preparadas para la alta intensidad y



unidades diseñadas para la seguridad marítima? ¿Debemos abandonar capacidades que luego sería muy costoso recuperar sólo porque hoy no son necesarias? ¿Debemos seguir el camino marcado por la OTAN, o por la UE...? Existen argumentos que apoyan a cada una de las opciones, pero es precisamente nuestra cultura estratégica la que debe inclinar la balanza.

Lo primero, y tal vez más importante, es decidir si nos preparamos para la alta intensidad de la guerra industrial o para la baja intensidad actual. ¿Son verdaderamente incompatibles? Hay dos aspectos a considerar. El primero es que podríamos estar gastando recursos del Estado en adquirir unas capacidades que nunca serán de utilidad. El



Carl von Clausewitz.

segundo es que, de equivocarnos, podríamos poner en riesgo la vida de nuestras dotaciones, y en última instancia nuestra propia capacidad para hacer frente a los conflictos del futuro, que sin duda los habrá. Hasta ahora normalmente aceptamos la ecuación: operaciones expedicionarias o de alta intensidad necesitan de una cierta calidad de las unidades, mientras que en las operaciones de baja intensidad, o de seguridad marítima, es más importante la cantidad de unidades disponibles. Pero en la mar las cosas no son blancas o negras, no son de alta o baja intensidad. Son siempre grises. Cuando uno caza tigres, lo más probable es que sufra algún rasguño, porque los tigres tienen uñas. Aunque se supone que esas cosas no deberían pasar, nadie discute que, como Clausewitz afirma, la niebla de la guerra, el azar, la fricción y la probabilidad tienen una gran influencia en todo conflicto.

Tal vez por influencia de Clausewitz, insistimos en separar alta intensidad y baja intensidad, en diferenciar operaciones de combate y operaciones de seguridad marítima. Pero todo forma parte de un continuo, que va desde una situación de paz hasta la guerra total. En el futuro, como hoy en Afganistán, dentro de un teatro de operaciones tendrán lugar operaciones de combate,

misiones de baja intensidad e incluso misiones policiales, simultáneamente. Y todo ello no únicamente en el confortable ámbito de lo conjunto y combinado sino, lo que es más importante, en un ámbito multiagencia: tanto estatales (AECID, Agencia Española de Cooperación y Desarrollo) como no estatales (ONU, ONG, Cruz Roja...).

Aparte de los problemas legales, la única diferencia que hay entre alta y baja intensidad es la graduación en el empleo de la fuerza militar, y el oponente sobre el que se aplica dicha fuerza. En ambos tipos de operaciones, lo que ocurre antes de que sea necesario emplear la fuerza es bastante similar. Lo siguiente también es siempre lo mismo: aplicar las Reglas de Enfrentamiento (ROE). No es un problema de cuál es la misión, es un problema de quiénes son nuestros oponentes y dónde se desarrolla la acción. Es aquí donde los problemas legales normalmente nos impiden ser todo lo efectivos que podríamos ser. Sería necesario un esfuerzo para actualizar el significado de la palabra «combatiente» y para revisar toda la legislación que afecta al empleo de la fuerza militar.

Ha llegado el momento de finalizar este artículo. El lector que haya llegado hasta aquí se merece toda mi admiración y respeto. Muchas gracias por su paciencia. Me he dedicado más a preguntar que a responder, y no he entrado a analizar las consecuencias que para la Armada pueden tener los efectos de los conceptos explicados anteriormente. Pero no hay duda de que la Armada está evolucionando para adaptarse a un futuro que, aunque no podemos conocer, sin duda sí podemos prever, y por tanto sí podemos prepararnos para él. En ese camino no hay duda de que Clausewitz, convenientemente actualizado, sigue siendo un referente de obligado conocimiento y estudio. Sus conceptos: la guerra limitada, el carácter y la naturaleza de la guerra, la fricción, el punto culminante, etc., pero sobre todo su famosa trinidad: la sociedad, el ejército y el gobierno son herramientas de análisis y faros que permitirán conocer los riesgos, reducir el margen de error y asegurar que tomamos las medidas adecuadas.

