

INTRODUCCIÓN

La participación de las fuerzas armadas (en adelante, FFAA) españolas en misiones de paz en el exterior se ha convertido en una expresión privilegiada de la proyección internacional de España. El análisis de esta actividad que, en menos de dos décadas, se ha consolidado como uno de los ejes principales y constantes de la política exterior española puede realizarse desde una perspectiva jurídica o estrictamente jurídico-internacional o puede abordarse, asimismo, desde el aparato conceptual y metodológico de las Relaciones Internacionales que, sin desconocer aquel componente jurídico, permite ofrecer una visión distinta y complementaria sobre esta materia. Con esta aproximación metodológica enraizada en las ciencias sociales se pretende completar el estudio realizado desde las ciencias jurídicas y desde la doctrina del Derecho Internacional¹.

En efecto, desde 1989, España ha llevado a cabo 52 misiones militares en el extranjero, aportando alrededor de 72.000 efectivos. Por el escaso tiempo transcurrido, por el número de misiones y de

¹ Hilary Charlesworth ha puesto de manifiesto los límites del análisis estrictamente jurídico para interpretar los fenómenos internacionales y, concretamente, las distintas lecturas que ofrecen el análisis jurídico internacional y el análisis desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales en el caso de la crisis de Kosovo: «Normalmente, los especialistas en la disciplina (relaciones internacionales) son capaces de analizar con más facilidad la actuación de la OTAN, tal vez porque lo hacen utilizando el paradigma de la política del poder mientras que los juristas internacionales observan la realidad utilizando principios legales objetivos» (CHARLESWORTH, H., «International Law: A Discipline of Crisis», en *The Modern Law Review*, vol. 65, n.º 3, 2002, p. 381).

efectivos y por la variedad de las mismas, la participación de las FFAA en misiones de paz se ha convertido en un signo distintivo de la acción exterior de España. No obstante, esta práctica no ha estado exenta de polémica, especialmente como consecuencia de la participación de las FFAA en la crisis de Kosovo y, sobre todo, en la ocupación de Irak. Este último caso, con mayor repercusión pública y mediática, presentaba grandes diferencias con respecto a las características de las misiones exteriores en las que anteriormente había participado España. Fue, además, el detonante de una reforma legal emprendida por el actual gobierno del presidente Rodríguez Zapatero, que tuvo como resultado la aprobación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005. Es, por tanto, un tema de enorme interés y actualidad sobre el que existe una práctica amplia y creciente y un marco normativo de reciente aparición con vistas a su mejor organización y desarrollo.

El objeto de este trabajo no es, sin embargo, un análisis de esa práctica basado en un estudio de los elementos materiales o funcionales y la extracción de conclusiones sobre las características de la corta pero intensa experiencia que han adquirido las FFAA en este tipo de misiones. Tampoco pretende ser un estudio sobre el régimen jurídico y la especificidad del marco legal existente ahora en España, ni desde luego puede ser un análisis sobre la legalidad y la legitimidad jurídico-internacional de las misiones de las FFAA en el exterior, por ser ésta una labor natural y de la que se ha ocupado abundantemente la doctrina iusinternacionalista y, dentro de ella, muy especialmente, la doctrina española.

El estudio se ha realizado, como ya se ha advertido, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, en concreto, analizando la práctica española en materia de participación de las FFAA en el exterior con la intención de demostrar que, en las circunstancias de seguridad actuales, se ha producido un fenómeno de revalorización del poder militar y de las funciones de las FFAA en un doble sentido y en una doble dirección: como un elemento de poder y como un instrumento de la política exterior, de enorme utilidad no sólo para contribuir a la proyección internacional del Estado, sino, también y además, para mejorar su imagen en la

sociedad internacional en general y, en particular, en el marco de las instituciones y organizaciones internacionales, universales y regionales.

Este trabajo se organiza en cuatro partes que corresponden a otros tantos capítulos. El primero de ellos, de carácter teórico general, se dedica a la contribución de las FFAA a la proyección internacional de los Estados, especialmente en el marco de las misiones de paz. En ese contexto, se trata de poner de manifiesto que, a pesar de los cambios que ha experimentado la sociedad internacional desde el final de la Guerra Fría y de las predicciones sobre la disminución de la importancia de la fuerza militar en la acción exterior de los Estados, el mantenimiento e, incluso, en algunos casos, el aumento y la mejora de las capacidades de las FFAA siguen constituyendo un objetivo fundamental de los Estados y de algunas organizaciones internacionales. Ahora bien, cuentan con una dimensión estratégica muy distinta.

Los efectivos y las capacidades militares, que conforman el poder militar de los Estados, han experimentado un cambio importante en la naturaleza de las funciones respecto de las que realizaban durante la etapa de seguridad anterior. La gestión de crisis internacionales constituye, cada vez más, una parte fundamental de la actividad de Estados y organizaciones internacionales en las que las FFAA juegan un papel principal, desarrollando funciones esencialmente distintas a las funciones militares ofensivas-defensivas tradicionales. En realidad, la actuación de las FFAA en misiones de paz ha llegado a convertirse en la dimensión «blanda» del poder militar de los Estados, por lo que resulta necesario seguir mejorando las capacidades militares, aunque adaptadas a esas nuevas funciones que se les exigen a los ejércitos.

La política de seguridad y defensa de España se ha visto igualmente afectada por los caracteres y las necesidades del nuevo contexto de seguridad internacional. Ello se ha traducido, en particular, en su progresiva adecuación a esas nuevas exigencias, interviniendo en la gestión de crisis internacionales y, en concreto, participando con sus FFAA en misiones de paz. No obstante, la participación de España en este tipo de misiones ha sido más tar-

día y menos numerosa que en el caso de otros países occidentales, que cuentan con mayores capacidades militares y que se han adaptado con mayor rapidez a las nuevas misiones y funciones que se exigen a las FFAA, una vez que se han superado los esquemas de seguridad tradicionales, exclusivamente ligados a la defensa del territorio nacional. Por ese motivo, el capítulo segundo de este trabajo está dedicado al estudio de la evolución de las funciones de las FFAA en la acción exterior de España, con el objetivo principal de identificar las razones y los factores que explican, por un lado, ese retraso en la participación de España en las misiones de paz y, por otro, las deficiencias de las capacidades militares españolas para asumir las nuevas responsabilidades en el ámbito de la seguridad internacional.

En efecto, el capítulo segundo ofrece un análisis de la evolución histórica de las actividades que tradicionalmente han desempeñado las FFAA en la política interna y exterior del Estado teniendo en cuenta tres aspectos característicos fundamentales: en primer lugar, el declive colonial español y los componentes principales del esquema de relaciones post-coloniales establecido con los territorios anteriormente administrados o sometidos a dominación colonial; en segundo lugar, la tradicional, problemática y continua intervención de las FFAA españolas en los asuntos civiles y políticos del país que parece formar parte de sus características históricas; y, en tercer lugar, la situación de España en el plano internacional después de la II Guerra Mundial y durante todo el período de la Guerra Fría. Desde esa misma perspectiva se analiza, después, el cambio que supuso la transición democrática para la transformación de las funciones de las FFAA, especialmente por lo que se refiere a la dimensión más internacional. Para terminar este capítulo, se examinan las consecuencias de los cambios acontecidos en el marco de la seguridad internacional en la actividad de las FFAA españolas. Con todo ello se pretende extraer algunas conclusiones sobre las funciones características de las FFAA como institución del Estado y sobre su evolución para, a partir de ahí, identificar las peculiaridades que ello imprime a su participación en misiones de paz, que es el objeto de estudio del siguiente capítulo.

El capítulo tercero está consagrado al análisis de la práctica de la participación de las FFAA en misiones de paz desde distintos puntos de vista. En primer lugar, se aborda desde una perspectiva geográfica y cuantitativa con el fin de identificar ámbitos regionales de interés o influencia de España, que han condicionado la participación de las FFAA españolas haciéndola más numerosa e intensa. En segundo lugar, se estudia desde una perspectiva funcional con objeto de poner de manifiesto hasta qué punto han evolucionado y se han especializado las funciones y las actividades de las FFAA en este tipo de misiones y determinar si ello ha contribuido de alguna manera a mejorar la imagen o el prestigio de la política exterior de España en la gestión de crisis internacionales. Por último, desde una perspectiva institucional, se elabora un análisis sobre la participación de España en misiones de paz aprobadas o ejecutadas por las distintas organizaciones internacionales que hoy en día tienen responsabilidades o intereses en la puesta en práctica de este tipo de misiones y que han solicitado la contribución de España como Estado miembro. Con ello, se espera obtener algunas conclusiones sobre cuáles son las organizaciones internacionales que actúan en misiones de paz en las que la contribución española haya sido más amplia cuantitativamente y temporalmente, más diversa en el plano funcional y, por último, más dificultosa o con mayores riesgos para las FFAA. En cualquier caso, la participación de las FFAA españolas en misiones exteriores no ha estado libre de crítica, sobre todo cuando se han suscitado dudas respecto de su legalidad.

En este sentido, el cuarto y último capítulo de este trabajo se centra en examinar hasta qué punto la contribución española en materia de seguridad internacional, a través de la participación de las FFAA españolas en misiones de paz, a pesar de ser un elemento importante para la proyección exterior de España y para incrementar su influencia en instituciones internacionales, se ha desarrollado, en buena parte, sin un marco jurídico que la dotase de la necesaria legitimidad, seguridad, coherencia y continuidad. Como es sabido, la práctica española en misiones de paz ha estado marcada por los cambios en la política de seguridad y defensa por

parte de los distintos gobiernos que han adoptado decisiones a este respecto en ausencia de una regulación jurídica internacional concreta sobre las condiciones en las que pueden decidirse y desplegarse este tipo de misiones. El poder ejecutivo no ha estado sujeto a los necesarios requisitos legales sustantivos y procedimentales a la hora de decidir la participación de las FFAA en misiones exteriores. Por ello, en esta última parte se analizan las consecuencias de ese relativo vacío normativo y la práctica en la que ha desembocado para, a continuación, examinar la situación resultante de la nueva regulación actual, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005. Aunque aún tiene poco tiempo de vida y su aplicación y observancia se han limitado a las misiones de paz en las que han participado las FFAA españolas en el último año, ya ofrece elementos para una primera valoración de su capacidad para dotar de una mayor coherencia y continuidad a la participación española en misiones de paz y, en consecuencia, para contribuir a mejorar su proyección e influencia internacional.