

EL CONTROL DE LA EFICACIA EN OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN. PROPUESTA DE APLICACIÓN A LA MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL LÍBANO

Mario FERREIRA ANIDO



A diferencia de un ingeniero que comienza la construcción de un puente conociendo con certeza que cuando lo termine la orilla opuesta del río estará donde estaba cuando empezó, la situación del combatiente es muy diferente. Lo único de lo que tendrá certeza es de que la orilla opuesta no estará como estaba al comienzo.

Coronel USMC M. D. Wyly



A gran mayoría de las operaciones que han llevado a cabo nuestras Fuerzas Armadas en el exterior de nuestras fronteras a lo largo de los últimos 20 años han sido operaciones de mantenimiento o construcción de la paz, cuyos principales objetivos han sido estabilizar y reconstruir la seguridad en regiones que han sufrido un conflicto armado.

Prácticamente, todas ellas tienen en común una característica que crea a las potencias occidentales un problema importante: su excesiva duración. Desde el inicio de las operaciones, con el despliegue de las fuerzas en el terreno, hasta el cumplimiento de la misión y repliegue transcurre demasiado tiempo. Este hecho implica tener que realizar innumerables relevos de unidades y nos obliga a permanecer en zona de operaciones incluso cuando el interés mediático que impulsó y justificó la operación ya está agotado.

Efectivamente, las operaciones que la comunidad internacional ha desarrollado o desarrolla en la actualidad en distintos teatros como Bosnia-Herzegovina



UNIFIL-Líbano 2006. (Foto: www.mde.es).

vina, Kosovo, Líbano, Afganistán etc., superan en la mayoría de los casos los 10 años de duración, alguna de ellas dobla esta cifra y en otras no se percibe el final a corto plazo. Esto siempre supone un problema, porque una actuación prolongada en el tiempo puede ser explotada con facilidad por el adversario para influir negativamente en la opinión pública y, por lo tanto, en las decisiones políticas.

Al contrario que las operaciones de combate convencionales, en las operaciones de estabilización se opera en un complejo marco, en el que factores ajenos a lo estrictamente militar —como pueden ser los de tipo legal, social, religioso o cultural— pueden condicionar el curso y determinar el desenlace de la misión.

Por otro lado, en este tipo de operación, identificar claramente el centro de gravedad y los puntos decisivos que nos conduzcan a él, y por lo tanto al éxito de la misión, no es sencillo; porque seguramente no serán objetivos tangibles, sino que se materializarán en aspectos más abstractos como crear las condiciones de seguridad y apoyo social que permitan al Estado soberano donde operamos ejercer sus competencias, permitiendo así una progresiva retirada de las fuerzas de la comunidad internacional.

Todos sabemos que este proceso es largo y complicado, pues el éxito como vemos no se ciñe únicamente al control militar de un territorio. Por tanto, es precisamente en este entorno donde cobra mayor importancia el establecimiento de medidas de control de la eficacia de nuestras operaciones, que nos indiquen si nos estamos aproximando —o alejando— de la situación final deseada y consecuentemente del cumplimiento de nuestra misión.

Este proceso de aplicación de medidas de control de la eficacia, que *a priori* parece sencillo de poner en marcha, en realidad no lo es tanto, ya que en la mayoría de los casos no existen parámetros objetivos que se puedan medir, sino que están subordinados a las circunstancias y el entorno particular de cada operación.

Una aplicación práctica en un complejo marco

A continuación se propone una aplicación práctica de control de la eficacia en una de las misiones de mantenimiento de la paz que desarrolla la comunidad internacional de mayor duración: la misión de estabilización de la ONU en el Líbano, la cual ha cumplido ya 36 años de ejecución.

No se pretende con este artículo buscar una solución milagrosa que permita concluir esta compleja operación a corto plazo, sino a la luz de mi experiencia personal aportar ideas de cómo podríamos ser más eficientes, con el convencimiento de que esta eficiencia permitiría acortar la operación.

Antes de ponernos manos a la obra, es conveniente recordar la misión (1) de la operación: «La Fuerza Interina de las Naciones Unidas para el Líbano (UNIFIL), en estrecha coordinación con las Fuerzas Armadas del Líbano (LAF), debe monitorizar el fin de las hostilidades, asistir a las Fuerzas Armadas libanesas en su despliegue al sur del río Litani y tomar las acciones necesarias para apoyar a la población local, asegurar que el área de operaciones no se emplee para realizar acciones hostiles y proteger a los civiles desarmados ante violencia física inminente».

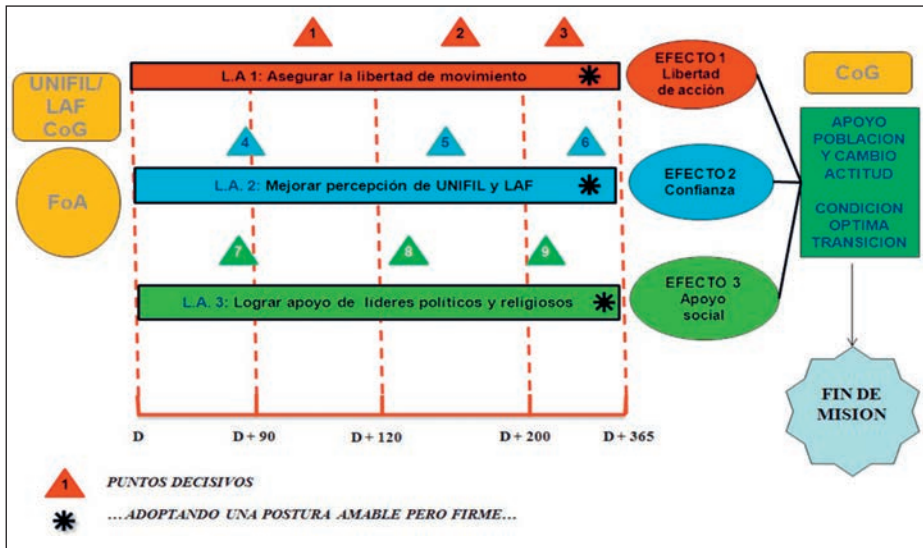
La misión de la ONU en el Líbano se caracteriza por la gran cantidad de elementos y actores que intervienen y se interrelacionan. Aunque la situación permanece en un equilibrio inestable, cualquier pequeño incidente puede crear una escalada de tensión que puede derivar nuevamente en un conflicto armado con el Estado de Israel.

Debemos partir de la base de que el éxito de la misión de ONU en el Líbano pasa por que sus legítimas instituciones y sus Fuerzas Armadas, las

(1) Se debe tener en cuenta que la misión de UNIFIL se centra exclusivamente en el permanente conflicto del Líbano con Israel. Aunque la guerra civil en Siria está afectando gravemente a la estabilidad del Líbano, y existe una probabilidad alta de que se extienda a este país, no es la misión de UNIFIL intervenir directamente en este conflicto.

cuales han estado ausentes del sur del país los últimos 25 años, recuperen el apoyo social y ejerzan sus competencias con normalidad en su propio territorio, desplazando al grupo armado Hezbolá (2), el cual ha ocupado su lugar. Este proceso, ya iniciado hace algunos años, se ve condicionado a que UNIFIL, en colaboración con las LAF, proporcione un adecuado entorno de seguridad; y para ello es condición indispensable contar con el apoyo de la población local.

La figura que se expone a continuación es una propuesta de diseño operacional para la misión de UNIFIL. En ella, mediante tres líneas de acción simultáneas, se pretende alcanzar en el plazo de un año el centro de gravedad de la misión; considerando como tal el apoyo y confianza de la población en sus propias instituciones y sus Fuerzas Armadas. Esta situación deseada propiciaría una óptima condición de transición que permita replegar progresivamente las fuerzas de la ONU y consecuentemente el fin de la misión.



Propuesta de diseño operacional.

(2) El grupo armado Hezbolá, fundado en el Líbano en 1982 como respuesta a la invasión de Israel, ha sido oficialmente incluido por la UE en su lista de organizaciones terroristas. Sin embargo en el Líbano es un partido político reconocido, que incluso ha llegado a formar parte del Gobierno.



Patrulla conjunta UNIFIL/LAF.

Cada línea de acción propuesta tiene como fin un efecto determinado. El primero es asegurar la total libertad de acción de UNIFIL y LAF en la zona de operaciones, la cual todavía a día de hoy no es completa. Teniendo en consideración la estrecha relación de UNIFIL con las LAF, que en muchas ocasiones operan conjuntamente, lograr esta libertad de acción favorecerá el control del territorio de ambas fuerzas como garantes de la seguridad.

No se puede lograr una completa libertad de acción sin contar con la confianza de la población local (segundo efecto), la cual durante las pasadas décadas ha confiado su seguridad al grupo armado Hezbolá, organización que no solo cuenta con un ejército en la sombra que ha combatido duramente a Israel en los últimos conflictos; sino que además ha proporcionado los instrumentos de control de Estado en todos los ámbitos: económico, social, religioso, etc., debido a la ausencia de las instituciones nacionales del Líbano en el sur del país.

Por último, para conseguir esta confianza de la población hacia sus Fuerzas Armadas y UNIFIL es indispensable tener el apoyo social (tercer efecto), y para ello se debe contar con el respaldo de los líderes políticos y religiosos de gran influencia en la sociedad libanesa.

En la búsqueda de la mayor eficiencia en la ejecución de este diseño operacional, apliquemos a partir de ahora medidas de control de la eficacia. Para ello, estableceremos variables e indicadores para cada línea de acción, de forma que se pueda hacer un seguimiento cercano de la operación.

Propuesta de variables e indicadores para cada efecto

A continuación se expone un ejemplo de variables e indicadores que se podrían aplicar. El mayor o menor acierto en la elección de estos criterios vendrá determinado por la experiencia y conocimiento en profundidad de la compleja realidad libanesa.

VARIABLES RESPECTO AL PRIMER EFECTO DESEADO CONDUENTE A MEJORAR LA LIBERTAD DE ACCIÓN DE UNIFIL Y LAF. Se pueden establecer las siguientes:

- Las unidades de UNIFIL/LAF realizan movimientos sin interferencias en las principales vías de comunicación.
- Existe libertad de movimiento de UNIFIL/LAF en las principales vías de comunicación y también en vías de comunicación secundarias.
- Existe libertad de movimiento en toda el área de operaciones con independencia de la entidad religiosa o política dominante.

Y como propuesta de indicadores a establecer y cuantificar los siguientes:

- Número de patrullas/convojes por mes que presentan incidentes en su ejecución relacionados con la libertad de movimiento.
- Media de tiempos de tránsito entre determinados puntos de interés de la zona de acción de UNIFIL/LAF.
- Número de quejas por parte de la población local o autoridades relacionadas con el paso de las patrullas de UNIFIL/LAF.

VARIABLES RESPECTO AL SEGUNDO EFECTO DESEADO DE MEJORAR LA CONFIANZA DE LA POBLACIÓN EN UNIFIL/LAF. Para ello será fundamental contar con el apoyo de los medios de comunicación social:

- Prensa, radio y televisión locales y regionales no emiten mensajes en contra de la presencia de las tropas de UNIFIL/LAF.
- Prensa, radio y televisión locales y regionales son favorables a la presencia de UNIFIL/LAF.
- Prensa, radio y televisión locales y regionales muestran su apoyo activo a la presencia de UNIFIL/LAF.

Indicadores a cuantificar:

- No se retransmiten ni publican mensajes en contra de la presencia de UNIFIL/LAF.
- Se produce una cobertura de información relativa a UNIFIL/LAF resaltando los hechos positivos.
- Caso de producirse ataques a UNIFIL/LAF se condenan en todos los medios de comunicación.
- Los medios colaboran en la realización de campañas de información diseñadas para contrarrestar acciones de propaganda hostil en contra de UNIFIL/LAF.
- Se logra una percepción favorable por la población.

VARIABLES respecto al Tercer Efecto Deseado encaminado a lograr el apoyo de los líderes políticos y religiosos:

- Realizar reuniones periódicas con todos los representantes de las distintas opciones políticas y religiosas presentes en la zona de acción de UNIFIL.
- Lograr que los líderes locales y regionales tengan una postura favorable a la presencia de UNIFIL/LAF.
- Lograr que los líderes locales y regionales adopten una postura colaborativa y apoyen activamente a UNIFIL/LAF en la realización de sus cometidos.

Propuesta de indicadores a cuantificar:

- Los líderes políticos y religiosos acceden a realizar reuniones periódicas con interlocutores de UNIFIL/LAF.
- Las reuniones se desarrollan en un ambiente distendido sin retrasos, malentendidos ni cancelaciones de última hora.
- Las reuniones son productivas, disponiendo de agenda previa con los temas a tratar y hojas de ruta a seguir.
- Se produce un intercambio de información fluido y sincero entre las instituciones locales/regionales y UNIFIL/LAF.
- Los líderes religiosos/políticos no convocan manifestaciones en contra de UNIFIL/LAF.
- Los líderes religiosos/políticos hacen declaraciones a favor de la presencia y labores de UNIFIL/LAF.
- En caso de producirse ataques o acciones hostiles en contra de UNIFIL/LAF, los líderes religiosos/políticos hacen declaraciones condenando estas acciones.

Valoración de resultados y ajuste de líneas de acción

Como hemos visto, para hacer una valoración del progreso en el alcance de los efectos deseados es necesario hacer un seguimiento continuo sobre numerosas variables y sus indicadores asociados.

Valoraremos si las acciones que estamos realizando son las correctas para alcanzar los efectos que buscamos, es decir, que contribuyen a alcanzar el objetivo final. Eso no quiere decir que no se trabaje intensamente, pero hay que hacer una continua valoración de que nuestro esfuerzo se conduce correctamente en la dirección adecuada.



Ajuste de líneas de acción.

De este análisis debemos concluir si hace falta adoptar alguna decisión de ajuste o cambio de nuestra línea de acción para un mejor cumplimiento de la misión. En caso de que sea afirmativo, diseñaremos las acciones correctivas necesarias para orientar la línea de acción en la dirección deseada.

Cabe reseñar que en todo el proceso intelectual de valoración de resultados y ajuste de la línea de acción deben participar todos los responsables de las distintas áreas funcionales. De esta manera nos aseguramos que se tienen en cuenta todos los factores que en mayor o menor medida pueden tener influencia en el desarrollo de las operaciones.

Finalmente, una vez implementadas las acciones correctivas se deberá medir el impacto de las acciones adoptadas y reiniciar el ciclo de nuevo.

Conclusión

Las operaciones de estabilización se desarrollan en situaciones complejas con múltiples actores que podrán condicionar e incluso determinar sus desenlaces.

No se ha pretendido en este artículo buscar una solución rápida para una operación compleja que no tiene fin a corto plazo. Pero sí puede servirnos para tomar conciencia de que para alcanzar el éxito es necesario no solo conocer, sino entender el complejo ambiente en que se desarrolla la misión y la interacción de los diferentes actores; de tal manera que una acertada comprensión de la situación permitirá concebir y ejecutar acciones con el conocimiento de las posibles consecuencias de tales acciones.

La aplicación de medidas de control de la eficacia es una herramienta práctica y flexible que nos ayudará a orientar nuestros esfuerzos de acuerdo a la realidad de la situación en el área de operaciones. Con el empleo acertado de este instrumento, podremos avanzar más rápidamente hacia la consecución de los objetivos que han sido establecidos y por lo tanto hacia el cumplimiento y terminación de la misión, entendiendo como tal la transición a un nuevo escenario de estabilidad que haga que nuestra presencia ya no sea necesaria.

BIBLIOGRAFÍA

- How to Improve your Aim: Measuring the Effectiveness of Activities that Influence Attitudes and Behaviors AC/323 (HFM-160)TP/366.*
United Nations Interim Force In Lebanon Mission Plan January 2013.
United Nations Interim Force In Lebanon Oporder 5 «Stabilization» February 2013.
UNIFIL Integrated Outreach Initiative 2013.
 PDC 01 Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas.