



USO OFICIAL

# EJÉRCITO DE TIERRA ESPAÑOL



**MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA**

**PD2-001 (vol. 3)**

## OPERACIONES Estabilización

**PUBLICACIÓN DE USO OFICIAL**

**FECHA DE ENTRADA EN VIGOR: 11-2-2013**

**DEROGA: DO2-004. Operaciones**

**OR7-009. Operaciones no bélicas**

USO OFICIAL

Esta publicación está disponible en la Intranet del ET:

([http://madoc.mdef.es:5500/Apli/D\\_BibliotecaVirtual.nsf/InicioWeb](http://madoc.mdef.es:5500/Apli/D_BibliotecaVirtual.nsf/InicioWeb))

**EDITA:**



**IMPRIIME:** Centro Geográfico del Ejército.

Publicación de ámbito interno de la Administración del Estado

[Página intencionadamente en blanco]

## **MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA**

### **DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN, DOCTRINA, ORGÁNICA Y MATERIALES**

#### **Publicaciones**

#### **Resolución 552/01912/13**

Cód. Informático: 2013001950

Se aprueba la Publicación Militar del Ejército de Tierra (PMET): “Publicación Doctrinal. Operaciones. (PD2-001)”, que entrará en vigor el 11 de febrero de 2013, quedando derogadas a partir de esa fecha las PMET “Doctrina. Operaciones (DO2-004)”, aprobada por Resolución número 552/08840/03, de fecha 22 de mayo de 2003, y “Orientaciones. Operaciones no Bélicas (OR7-009)”, aprobada por Resolución 552/04723/05, de fecha 14 de marzo de 2005.

Publicación de uso oficial.

Para uso interno de las Fuerzas Armadas.

Para aquellas publicaciones que se editen en formato papel, el Centro Geográfico del Ejército remitirá gratuitamente a las Unidades, Centros y Organismos el número de ejemplares que determine la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales del Mando de Adiestramiento y Doctrina.

Granada, 29 de enero de 2013.

El General Jefe  
del Mando de Adiestramiento y Doctrina,

FRANCISCO PUENTES ZAMORA

# OPERACIONES

## Estabilización

### ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Generalidades .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Características .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Consideraciones sobre las operaciones de estabilización.....</b>	<b>7</b>
3.1. Insurgencia y contrainsurgencia.....	11
3.2. La guerra de la percepción .....	13
3.3. La unidad de esfuerzo .....	14
3.4. Iniciativa .....	15
<b>4. Las acciones militares tácticas de estabilización .....</b>	<b>16</b>
4.1. Apoyo a la seguridad .....	16
4.2. Apoyo a la reforma del sector de la seguridad.....	18
4.3. Apoyo a la restauración inicial de los servicios .....	20
4.4. Apoyo a las tareas iniciales de gobierno.....	21
<b>GLOSARIO DE SIGLAS .....</b>	<b>23</b>

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las operaciones de estabilización han pasado a convertirse en las más habituales para las fuerzas armadas de nuestro entorno. El marco estratégico de principios de este siglo, caracterizado por una profusión de conflictos regionales endémicos y de estados fallidos, y una actitud estratégica que busca atajar la inestabilidad allá donde se encuentre que tiene como finalidad evitar que se extienda hasta nuestras fronteras, garantizan que estas operaciones continuarán y serán las más frecuentes en un futuro próximo.

El término *operación de estabilización* sirve para dar nombre a las actividades militares llevadas a cabo en zonas y entornos muy diversos que, a veces, tienen poco que ver entre sí. Cualquier contingente militar que despliegue con el propósito de estabilizar debe estar preparado para hacer frente a una enorme variedad de situaciones: desde la mera supervisión y asesoramiento en procesos de reconstrucción y desarrollo, hasta el combate abierto, que puede alcanzar momentos de alta intensidad. Además, resulta habitual que las situaciones evolucionen a medida que se desarrolla la misión, y no siempre a mejor.

Esta incertidumbre acerca de lo que se puede encontrar en una operación de estabilización supone su principal dificultad. Diseñar las fuerzas participantes es una tarea compleja. Deben ser suficientemente potentes como para afrontar una situación de combate, pero no tanto como para resultar demasiado agresivas para la población local; suficientemente numerosas como para materializar la presencia física imprescindible en este tipo de operaciones, pero no tanto como para resultar insostenibles a largo plazo, ya que producirá la sobrecarga de las posibilidades de ejércitos cada vez más reducidos. En todo caso, se trata de conseguir difíciles equilibrios que se complican aún más por el carácter esencialmente multinacional de estas operaciones.

Los tres ejes en torno a los que gira toda operación de estabilización son:

- La garantía de seguridad para el conjunto de la población y de los actores que participan en dicho proceso.
- La posibilidad de actuación del gobierno de la nación anfitriona y su administración en todo el territorio de su estado.
- La puesta en marcha de los mecanismos de desarrollo autóctono y de reconstrucción.

Se trata, en definitiva, de facilitar un proceso de reconstrucción nacional donde el protagonismo sea siempre de los integrantes de la sociedad en cuyo seno se desarrollan las actividades de estabilización.

Será imprescindible el principio de transparencia de la actuación propia y la preeminencia de la acción por parte de las autoridades y organismos de la nación anfitriona; la legitimidad de nuestra actuación derivará de la percepción de la población sobre nuestras acciones, y su titularidad última, de la nación anfitriona.

## 1. GENERALIDADES

Las operaciones de estabilización tienen por objeto la reducción de la violencia del área afectada hasta un nivel en que el gobierno legítimo pueda ejercer sus funciones y que permita su gestión por medio de sus propias fuerzas de seguridad. La percepción favorable de la población hacia su gobierno legítimo es condición fundamental.



*En las operaciones de estabilización, el aspecto militar es de suma importancia, pero sólo es una parte de la solución. (Foto: mde.es)*

Una operación de estabilización se traduce en un conjunto de acciones coordinadas, y con un propósito común, que llevan a cabo una diversidad de actores, tanto militares como civiles, en un teatro de operaciones (TO) con la finalidad de permitir la creación, instauración y normal funcionamiento de



las instituciones de gobierno de la nación anfitriona. Se pretende garantizar la seguridad y satisfacer las necesidades básicas de la población y así constituir una sociedad que respete los derechos y libertades de los ciudadanos que la integran, e iniciar la senda del desarrollo sostenible y la reconstrucción material y moral de una nación.

## 2. CARACTERÍSTICAS

Se señalan cuatro características principales de las operaciones de estabilización.

La más singular es que en ellas, al menos a priori, la misión no se cumple con la derrota de un adversario, sino con la consolidación de unas condiciones que permitan el retorno de una sociedad a una situación estable, pacífica y todo lo próspera que sea posible. Para conseguirlo puede que sea necesario disuadir, neutralizar o incluso destruir a grupos armados que se oponen a ese proceso, y quizás no solo a uno, sino a varios; pero esas victorias serán solo hitos en el camino hacia una situación estable, y el adversario solo tendrá tal consideración mientras intente utilizar la violencia para oponerse a ese proceso.

Un segundo rasgo es que en las operaciones de estabilización no existe una solución exclusivamente militar, aunque lo militar siempre sea parte de la solución.

La pluralidad de elementos y organizaciones, y de los diferentes cometidos y finalidades que se dan en las operaciones de estabilización, exige un enfoque integral por parte de todo el conjunto de actores (nacionales, de la coalición, internacionales y de la nación anfitriona). En términos prácticos esto quiere decir que la fuerza de estabilización debe ser capaz de coordinar su acción y colaborar con un gran número de actores civiles de muy diversa naturaleza: agencias gubernamentales españolas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), el gobierno y las administraciones locales, etc.

Incluso, en ocasiones, es preciso relacionarse también con autoridades de regímenes políticos mucho más atrasados: señores de la guerra, jefes tribales o líderes religiosos. Sin un mínimo de colaboración por parte de esta miríada de actores civiles, la misión militar está condenada al fracaso. Pero sin la garantía de seguridad que solo pueden proporcionar las fuerzas militares, la acción civil resultará sencillamente imposible.

El jefe de una fuerza de estabilización debe ser plenamente consciente de la necesidad de esta simbiosis, y debe poner todo de su parte para que se materialice. Pero también debe ser consciente de que resulta fácil perderse en el complejo entorno de un territorio que ha sido golpeado por un conflicto. Cualquier actuación poco prudente puede colocar a las fuerzas militares en la situación de ser utilizadas por uno de los bandos en perjuicio de los otros, contribuyendo a reavivar el conflicto en lugar de a apagarlo. El jefe no debe olvidar que su función esencial es proporcionar un entorno de seguridad que permita el trabajo de los actores civiles, y no sustituirlos.

La tercera característica de estas operaciones es la especial relevancia del trato con la población civil. En definitiva, será la percepción de la población local uno de los principales indicadores de si la operación va bien o mal. La actitud y la comunicación de la fuerza con la población local serán absolutamente esenciales para proporcionar a estos la sensación de seguridad. Esta sensación constituye el cimiento básico en cualquier proceso de estabilización, y el contacto es útil para detectar la aparición de sentimientos de rechazo e irritación que puedan hacer retornar la violencia.

Por último, cabe destacar la importancia de las fuerzas de seguridad locales. Resulta muy difícil que una fuerza multinacional pueda estabilizar un territorio en conflicto sin el apoyo de fuerzas militares y policiales autóctonas. Solo ellas pueden aparecer a los ojos de la sociedad como las representantes de un futuro atractivo y viable. Solo ellas conocen las pautas culturales y los entresijos sociales que permiten conectar perfectamente con la población y neutralizar cualquier rebrote de violencia. Por eso, una gran parte de los esfuerzos de una fuerza militar en una operación de estabilización tiene que dirigirse al establecimiento de fuerzas locales eficientes y fiables. Incluso puede ocurrir que la operación se centre exclusivamente en ello.

### **3. CONSIDERACIONES SOBRE LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN**

El éxito de los procesos de estabilización se logra cuando la percepción de la población sobre la legitimidad y eficacia de la acción de su gobierno es positiva y cuando la sociedad puede desarrollar normalmente sus actividades. La población es la clave, las actividades propias se desarrollan en su beneficio, para garantizar su futuro. Por ello, el ámbito local es el de mayor importancia, donde el rendimiento de nuestras acciones se aprecia de forma directa y donde las percepciones, sobre lo que realmente ocurre y es necesario, se

obtienen de primera mano. No se trata de imponer modelos de sociedad a imagen y semejanza de aquellas de las que proceden los actores que ayudan a crear la estabilidad. Antes bien, se trata de respetar la idiosincrasia propia de la sociedad anfitriona y facilitar la creación de las condiciones que permitan su afirmación y desarrollo equilibrado.



*La actitud de la fuerza hacia la población y su capacidad de comunicación serán esenciales para proporcionar la necesaria sensación de seguridad.*

(Foto: mde.es/DECET/Ángel Manrique)

El papel de las unidades del Ejército de Tierra en un proceso de estabilización puede ser extraordinariamente diverso y abarca desde actividades de seguridad, que garantizan las condiciones para el funcionamiento del gobierno local y su administración, de los servicios y del resto de las organizaciones civiles presentes, hasta la realización de actividades de reconstrucción inicial de servicios esenciales a la comunidad, sin olvidar la instrucción, el adiestramiento y el acompañamiento de unidades de las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona. En cualquier caso, su actuación será

en medio de la población, en continua relación con sus integrantes y con influencia directa sobre la percepción que tengan sobre la legitimidad de las acciones propias. La organización y composición de las unidades estará en consonancia con la situación de seguridad en el TO, y puede modificarse el número de efectivos y adecuarse su composición de acuerdo a la evolución de la situación.

Los escenarios donde se desarrollen las operaciones de estabilización normalmente se caracterizarán por estar poblados por sociedades desestructuradas, en estado de necesidad y con ausencia de autoridades formales reconocidas y aceptadas. Los marcos geográficos estarán, normalmente, alejados del territorio nacional (TN); pueden ser rurales, urbanos o desérticos, con condiciones de vida duras y con una amenaza indefinida, multiforme y entremezclada con la población.

El concepto *conciencia intercultural* cobra plena vigencia en estas operaciones, que habitualmente se desarrollan en sociedades culturalmente complejas y muy diferentes a la propia. Para tener unas mínimas garantías de éxito, hay que saber desenvolverse con suficiente soltura, comunicar de forma continua y eficaz nuestros propósitos, compartir y reforzar capacidades y buscar la cooperación con el máximo de actores para obtener sinergia en los esfuerzos parcialmente desarrollados.

## EJEMPLO DE LA EVOLUCIÓN DE UNA TRANSICIÓN DENTRO DE UN ENFOQUE INTEGRAL



Los procesos de estabilización son enormemente dilatados en el tiempo, y es frecuente que necesiten, inicialmente, gran cantidad de unidades militares desplegadas sobre el terreno, por lo que son considerablemente costosos desde el punto de vista económico. Además, las actividades que se desarrollen deben quedar coordinadas en los marcos temporales del corto, medio y largo plazo. Deben ser realistas y adecuadas al ritmo de los progresos reales que se logren en los ámbitos de seguridad, gobernación y desarrollo.

Las acciones tácticas de estabilización se llevan a cabo en estrecha colaboración con otros actores no militares, y en situaciones en las que puede que el papel militar sea de carácter complementario, dado que esos otros actores quizá tengan la principal responsabilidad. En cualquier caso, el nivel de seguridad en la zona de acción determinará, normalmente, la mayor o menor implicación de la fuerza militar.

El *ciclo de estabilización* se puede definir a través de tres referencias esenciales: seguridad, gobernación y desarrollo económico y social. Este ciclo refleja lo que considera una realidad: un mínimo grado de seguridad permite el desarrollo de otras actividades de gobierno y desarrollo. No obstante, y a su vez, la realización de otras actividades –un programa de desarme, desmovilización y

reintegración (DDR); el establecimiento de una policía local y de un sistema judicial eficaz; la restauración de servicios básicos para la población, y la adopción de medidas de gobierno realistas que generen expectativas– son factores que repercuten directa e indirectamente en la seguridad y control en las calles, ya que evitan que se cree un vacío de poder que pueda ser ocupado por organizaciones criminales, movimientos insurgentes o movimientos de población reaccionarios.

Otro aspecto relevante es el hecho de que, desde las primeras fases de la operación, se debe conseguir involucrar a los líderes locales, tanto en el planeamiento como en la ejecución de las diferentes actividades, con objeto de conseguir una mayor influencia sobre la población local. Es esencial que en todas las acciones propias exista la huella de la nación anfitriona, aunque el resultado sea solamente aceptable.



### 3.1. INSURGENCIA Y CONTRAINSURGENCIA

Si bien se asume que las operaciones de estabilización se desarrollan en una situación general de inseguridad, se puede llegar al caso extremo de tener que hacer frente a una oposición organizada y abiertamente hostil dirigida contra el gobierno de la nación anfitriona, la fuerza militar y el resto de actores que intervienen. En este caso extremo es cuando tiene lugar la lucha contra la insurgencia.

La *insurgencia* es un movimiento violento organizado que emprende una lucha prolongada con la finalidad de cambiar el orden político establecido.

Cada insurgencia es única, aunque hay muchas similitudes entre ellas. La violencia en general o la acción armada como tal, independientemente de su intensidad en determinadas fases de la lucha, es secundaria y está subordinada al fin político perseguido.

No es un fenómeno novedoso, al menos desde el punto de vista histórico, aunque hoy día sea una de las formas de amenaza más preocupantes a la que el mundo occidental tiene que hacer frente.



*La naturaleza violenta del movimiento, la finalidad de cambiar un orden político ya establecido y plantear una lucha prolongada, son características comunes en toda insurgencia. (Foto: [www.mirror.co.uk/Reuters](http://www.mirror.co.uk/Reuters))*



El principal inconveniente en esta lucha es que un estado, o un grupo de ellos en alianza o coalición, debe hacer frente a una amenaza manifiesta que no está representada por otro u otros estados, sino que es, probablemente, un actor no estatal generalmente muy difícil de definir.

La lucha activa contra la insurgencia (contrainsurgencia) es una reacción necesaria a la insurgencia, que en definitiva es una acción anterior. No hay contrainsurgencia si no hay insurgencia. Esta lucha es una acción compleja y es siempre de ámbito estatal. Abarca todos aquellos campos sobre los que influya o estén afectados por la insurgencia: político, diplomático y de relaciones exteriores, económico, ideológico, sociocultural, seguridad, etc.

La *contrainsurgencia* (COIN) es el conjunto de actividades políticas, diplomáticas, económicas, sociales, militares, de mantenimiento del orden, civiles y psicológicas necesarias para derrotar a una insurgencia.

En una campaña de estabilización en la que se desarrolle la lucha contra una insurgencia, la situación final deseada es el restablecimiento de la autoridad y el control del gobierno sobre el conjunto de la nación afecta-



*El principal inconveniente en la lucha contra la insurgencia es que se debe hacer frente a una amenaza manifiesta pero que es muy difícil de definir. (Foto:mde.es)*

da. La insurgencia debe erradicarse de la forma menos traumática y más rápida y eficaz posible, al mismo tiempo que el gobierno de la nación mantiene y consolida su legitimidad. Este proceso debe orientarse a cortar las raíces de la insurgencia, con la finalidad de privarla del apoyo de la población y despojarla de todo apoyo externo. Por esta razón, los esfuerzos deben orientarse fundamentalmente a garantizar la seguridad y el desarrollo económico y social de la población para alejarla de la causa insurgente.

### 3.2. LA GUERRA DE LA PERCEPCIÓN

El objetivo y gran beneficiario de las actividades de estabilización es la población local, ya que una de las finalidades fundamentales perseguidas es crear esperanza en dicha población y, por consiguiente, ganarse su apoyo. Por todo ello, en el desarrollo de las actividades de estabilización tiene gran importancia la adecuada integración de las diversas actividades que conforman las operaciones de información (INFO OPS), especialmente las operaciones psicológicas (PSYOPS), así como CIMIC e información pública (IP).

Un fenómeno intrínseco a las operaciones militares es la aparición de un “conflicto virtual”, que se libra, paralelamente, en los medios de comunicación y que se superpone al real. Dicho conflicto virtual se puede denominar *guerra de la percepción*, término que pretende recoger la dicotomía entre lo que realmente ocurre en una zona de conflicto y la percepción que de esos hechos se crea, no solo en la opinión pública propia y de la nación anfitriona, sino también en los líderes políticos y militares.

En las operaciones de estabilización hay que ser consciente de que no basta con realizar diferentes acciones en las diversas categorías que las componen, sino que además es necesario ganar una percepción favorable de la opinión pública local y la de sus líderes.<sup>1</sup> Por consiguiente, las actividades de estabilización deben dar, a la par, credibilidad a la actuación de la fuerza militar y legitimidad al gobierno de la nación. Los responsables de su planeamiento y conducción deberán tratar de averiguar no solo lo que ocurre, sino también lo que se percibe.

---

<sup>1</sup>. Este hecho se acentúa porque en algunas culturas la comunicación oral perdura como una de las principales fuentes de información, y muchas veces se da más crédito a un aluvión de rumores, informaciones no contrastadas y teorías conspirativas procedentes de oscuras fuentes que a las informaciones oficiales.



Por otro lado, en estas operaciones, algunas decisiones de jefes de pequeñas unidades o acciones individuales pueden tener efectos negativos que trasciendan el nivel táctico y lleguen incluso a tener consecuencias estratégicas. Un solo incidente de este tipo, protagonizado por un único individuo, y retransmitido puntualmente por un medio de comunicación, puede echar a perder todo el planeamiento y conducción de las actividades de estabilización, así como los progresos alcanzados.

### 3.3. LA UNIDAD DE ESFUERZO

Para conseguir los objetivos marcados es necesario que exista unidad de esfuerzo en todos los escalones de mando y en la actuación de las diferentes unidades. Además, esta unidad de esfuerzo, que es intrínseca a la actuación militar, debe ser extendida, en la medida de lo posible, a los otros actores no militares que actúan en el área de responsabilidad propia y que se encuentran involucrados en el proceso de estabilización.

Dentro del ámbito militar, la unidad de esfuerzo debe quedar claramente articulada en el propósito del mando, de forma que este permita comprender las actividades tácticas que se deben llevar a cabo para alcanzar los objetivos marcados, así como la necesidad de relación con agencias y actores no militares.

En cuanto a conseguir la unidad de esfuerzo con otros actores, siempre que sea posible, la situación ideal será la de la creación de un mando unificado. Este concepto implica que todas las agencias desplegadas (militares y no militares) deben trabajar bajo una estructura de mando que dependa de una autoridad única. En aquellas etapas donde el entorno de seguridad no permita que las agencias civiles puedan realizar sus cometidos sin apoyo de la fuerza militar, esa autoridad única será normalmente de carácter militar. Cuando la situación de seguridad mejore, el mando recaerá, probablemente, en la autoridad civil designada.

No obstante, el mando unificado es una estructura que conlleva tiempo y voluntad para implantarse, por lo que la mayoría de las veces no se materializa. Por ello, se deberán buscar mecanismos que faciliten la cooperación de acciones aunque existan cadenas de mando independientes. Especialmente, deberá intensificarse con aquellas organizaciones que actúen de forma totalmente independiente, de manera que, aunque no se consiga una clara unidad de propósito, al menos no se produzcan situaciones que sean contrapuestas y que afecten a los objetivos a alcanzar.

Para conseguir esta cooperación, y si se tiene en cuenta que no todos los actores tienen los mismos intereses que la fuerza desplegada, algunas de las posibles soluciones podrían ser las siguientes:

- Aquellos actores no militares que la nación (ámbito político) proporciona para la operación deben integrarse en el planeamiento en los niveles estratégico y operacional, para conocer perfectamente sus responsabilidades, sus capacidades y sus limitaciones, y sobre todo, para establecer todas aquellas medidas de coordinación necesarias que deben facilitar el desarrollo de las acciones en el nivel táctico.
- Es necesario conocer los objetivos de aquellos actores no militares independientes que operan en el TO y tratar de que se complementen con los propios. En caso favorable, se podrá establecer una cooperación mediante reuniones periódicas y, si es necesario, emplear oficiales de enlace.

### 3.4. INICIATIVA

Mantener la iniciativa es uno de los principios operativos de toda operación militar. Quien retiene la iniciativa tiene grandes posibilidades de alcanzar los objetivos fijados.

No se podrá alcanzar el éxito si las fuerzas militares y los actores civiles actúan a remolque de las iniciativas de los movimientos opositores o insurgentes existentes en la zona. En el planeamiento de este tipo de actividades, la iniciativa se manifiesta por la pronta identificación de aquellos cometidos que son críticos, así como su adecuada y rápida adaptación durante la conducción cuando lo aconsejen los probables cambios en la situación táctica, con objeto de cumplir el propósito del escalón superior. Dichos cometidos pueden estar relacionados con la gobernación, la reconstrucción y las necesidades básicas de la población; y deben buscar siempre mejorar la situación de la sociedad y prevenir que la situación se deteriore.

Durante la conducción de las operaciones de estabilización, la iniciativa de los jefes de las pequeñas unidades es esencial. En los escenarios donde predominan las actividades de estabilización, las áreas de responsabilidad son extensas y la mayoría de los cometidos tácticos se realizan por pequeñas unidades. Estas actuarán generalmente muy alejadas y aisladas de su unidad superior o deberán responder con prontitud a cambios repentinos de la situación táctica. Es entonces cuando los jefes de las pequeñas unidades deberán hacer uso de la indispensable iniciativa y tomar las decisiones que correspondan, de acuerdo al propósito de sus superiores.

#### 4. LAS ACCIONES MILITARES TÁCTICAS DE ESTABILIZACIÓN

Las acciones de estabilización son aquellas que, mediante el uso equilibrado de las capacidades coercitivas y constructivas de una fuerza militar, contribuyen a establecer un entorno seguro y estable; facilitan la reconciliación entre adversarios de carácter local y regional; y apoyan el establecimiento y desarrollo de las instituciones políticas, sociales, judiciales y económicas, para facilitar la asunción plena de las responsabilidades de gobierno por la autoridad legítima de la nación anfitriona.

Las diferentes acciones militares tácticas de estabilización se agrupan en cuatro categorías:

- Apoyo a la seguridad.
- Apoyo a la reforma del sector de la seguridad (SSR).
- Apoyo a la restauración inicial de los servicios.
- Apoyo a las tareas iniciales de gobierno.

##### 4.1. APOYO A LA SEGURIDAD

El apoyo a la seguridad es una de las primeras actividades de estabilización en cualquier operación y constituye, en las operaciones actuales, el mayor esfuerzo militar.



*Las actividades militares en apoyo a la seguridad buscan que la población, las agencias civiles y las autoridades tengan libertad de acción para realizar sus actividades.*

*(Foto: Revista Boina Negra)*

El éxito en el logro de esta actividad permite el desarrollo del resto, ya que sin un ambiente general de seguridad en el que otros organismos y la población puedan llevar a cabo sus actividades cotidianas, no se puede conseguir el establecimiento de un gobierno legítimo, el funcionamiento de la sociedad civil y una economía viable.

En definitiva, las actividades militares en apoyo a la seguridad persiguen que la población, las agencias civiles y las autoridades tengan libertad de acción para realizar las actividades que permitan instaurar o restaurar las instituciones y propiciar las adecuadas circunstancias de desarrollo económico, político y social que generen unas condiciones de estabilidad duraderas.

El pronto establecimiento de un entorno seguro y la instauración de un incipiente sistema legislativo, tras la entrada inicial, busca los siguientes objetivos:

- Proporcionar un entorno permisivo para los actores y mejorar las posibilidades de la población.
- Permitir el desarrollo o la reanudación de la normalidad en actividades sociales, políticas, económicas, culturales, laborales, etc.
- Mejorar las condiciones para el diálogo entre facciones opuestas, en su caso.
- Mejorar la percepción de la población respecto a la legitimidad de su gobierno y de la fuerza militar.
- En caso de no existir autoridad legítima, permitir que la fuerza militar la establezca y la ejerza con carácter transitorio.

Crear y mantener un marco general de seguridad requiere un enorme esfuerzo de la fuerza militar en la ejecución de sus cometidos tácticos en su área de responsabilidad (AOR)<sup>2</sup>, al tiempo que se mantiene la capacidad de reaccionar rápidamente ante una amenaza a la estabilidad de la situación, por lo que hay que tener planeadas actividades ofensivas y defensivas que deberán ser aplicadas, en caso necesario, junto con otras de estabilización.

Respecto al apoyo a la seguridad, se destacan dos ideas: la primera es que el control de un área se basa en comprender y analizar todo lo que ocurre sobre el terreno, y esto exige una presencia humana considerable en contacto cotidiano con la población; la segunda está relacionada con el hecho de que nunca se debe asociar seguridad en estabilización con actividades sin riesgo,

---

<sup>2</sup>. Realización de patrullas, escoltas de convoyes, control de masas, control de rutas, protección de instalaciones y separación de fuerzas hostiles, entre otras.

ya que en muchos escenarios puede existir una amenaza asimétrica que se mezcla con la población local y actúa ofensivamente contra la fuerza.

#### 4.2. APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD (SSR)

El sector de la seguridad comprende a todas las personas, grupos e instituciones implicadas en la seguridad de la nación anfitriona y de su población. Constituye la base de un gobierno legítimo y eficaz, y garantiza un Estado viable y duradero. En general, está integrado por los siguientes elementos:

- *Fuerzas de seguridad*: fuerzas armadas, cuerpos de policía nacionales y locales, servicios de inteligencia, servicios de vigilancia de costas y fronteras, etc. En general, todos los cuerpos autorizados por el estado para el uso de la fuerza, así como los que les apoyan.
- *Órganos de dirección y supervisión de la seguridad*: ministerios de defensa, interior y asuntos exteriores; comités parlamentarios; autoridades tradicionales, etc.
- *Sistema judicial*: tribunales, policía judicial, prisiones, etc.
- *Fuerzas de seguridad no estatales*: milicias, grupos paramilitares, compañías privadas de seguridad, etc.



*La reforma de las fuerzas armadas de la nación anfitriona es uno de los cometidos de la fuerza militar en el apoyo al sector de la seguridad. (Foto: [www.aco.int](http://www.aco.int) / F. Julian Carroll)*

La SSR es el proceso integral por el que se desarrollan las estructuras de seguridad efectivas que permitan al Estado apoyado proporcionar de forma autónoma un entorno seguro a sus ciudadanos.

Aunque no se puede considerar parte del sector de la seguridad, la sociedad civil, compuesta por grupos de opinión, medios de comunicación, ONG locales, organizaciones sindicales y profesionales, etc., ejercen influencia en este sector.

La fuerza militar desempeña su principal papel en la reforma de las instituciones de defensa y de las fuerzas armadas, mientras que, en relación a los otros elementos del sector (justicia, policía, etc.), su papel se reduce a apoyar a otros actores no militares. A pesar de ello, en determinadas circunstancias la fuerza militar podrá asumir un papel más activo en la SSR en esos cometidos que inicialmente no parecen los más propios.

Las posibles actividades que pueden realizarse en apoyo a la SSR son:

- Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de las fuerzas de seguridad, milicias y/o grupos armados ilegales.
- Protección, escolta y transporte del personal desmovilizado.
- Asistencia en el desarrollo de los servicios de seguridad de la nación anfitriona.
- Selección y reclutamiento del personal para las futuras fuerzas de seguridad.
- Asignación y control de material, equipo e infraestructuras.
- Instrucción y adiestramiento, tutelaje y transferencia de responsabilidad.



*El desarme, desmovilización y reintegración de milicias o grupos armados ilegales es una de las actividades de la reforma del sector de la seguridad. (Foto: [www.heraldo.es](http://www.heraldo.es)/EFE)*



#### 4.3. APOYO A LA RESTAURACIÓN INICIAL DE LOS SERVICIOS

Normalmente la reconstrucción de las infraestructuras de un país tras un conflicto es una tarea de tal magnitud que rebasa las capacidades de la fuerza militar. Sin embargo, en los momentos inmediatamente posteriores a la finalización de un conflicto, será habitual que, con capacidades militares, se acometa la restauración de los servicios e infraestructuras más urgentes, con el objeto de evitar que se produzcan daños irreparables en la población, a la vez que se ofrece una imagen positiva de la fuerza militar.



*La fuerza militar participa, principalmente, en la restauración de aquellos servicios que se consideren vitales. (Foto: mde.es / COMGEMEL)*

Se define el *apoyo de la fuerza militar a la restauración inicial de servicios* como las acciones que puede realizar inicialmente la fuerza militar desplegada en una operación, durante un período limitado de tiempo, para colaborar en el restablecimiento de ciertos servicios e infraestructuras vitales o esenciales para la población, cuando no existen otros actores con capacidad para ejecutarlas. Su finalidad general es crear expectativas de mejora en la población civil, atender sus necesidades básicas e intentar dar el primer paso para impulsar el desarrollo económico y social del área.

Es importante remarcar que la fuerza militar solo participará en la restauración inicial de servicios vitales<sup>3</sup>, y excepcionalmente en la de los esenciales<sup>4</sup>. Deberá dejar paso, paulatinamente, a los actores civiles para que estos prosigan con los trabajos de restauración, en la medida de sus posibilidades. El término *inicial* no se refiere exclusivamente al aspecto temporal, sino también a la provisionalidad de los trabajos y al hecho de ser la fuerza militar la primera con capacidad para acometerlos.

#### 4.4. APOYO A LAS TAREAS INICIALES DE GOBIERNO

Dentro de las actividades de estabilización se encuentra la implantación y desarrollo de un sistema político, de gobierno y administración para una zona de conflicto, normalmente a cargo de una o varias organizaciones internacionales. Se persigue la reestructuración y, en muchos casos, la creación del tejido político de un territorio de acuerdo a los estándares del Derecho Internacional, que además puede ir acompañado de un posible tutelaje en su funcionamiento durante un período de tiempo establecido.

En el marco de las operaciones militares, entre las actividades de estabilización, figura el apoyo al establecimiento de las instituciones políticas, sociales, legales y económicas que faciliten la asunción plena de la responsabilidad de gobierno por la autoridad legítima de la nación anfitriona.

El concepto de *apoyo a las tareas iniciales de gobierno* se define como el conjunto de actividades militares que tienen por finalidad apoyar al gobierno de la nación anfitriona en ciertos aspectos de la administración civil con el objetivo de conseguir un gobierno efectivo y legítimo. Cuando exista un vacío de poder se podrán asumir ciertos cometidos de la administración civil local, aunque se trata siempre de una situación puntual y transitoria. La transferencia de responsabilidad a las autoridades se hará en cuanto la situación lo permita.

El grado de autoridad o intervención podrá variar desde el apoyo o asesoramiento hasta la asunción parcial del ejercicio de la autoridad local.

<sup>3</sup>. Aquellas en las que, en caso de no intervenir, se producirían daños irreparables en la población.

<sup>4</sup>. Aquellas en las que, en caso de no intervenir, no se producen daños irreparables en la población, aunque su realización tiene un efecto muy favorecedor sobre esta, así como la percepción que esa población tiene de la actuación de la fuerza militar y del gobierno de la HN.



**GLOSARIO DE SIGLAS**

AOR	Área de responsabilidad
COIN	Contrainsurgencia
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
INFO OPS	Operaciones de información
IP	Información pública
ONG	Organización no gubernamental
PSYOPS	Operaciones psicológicas
SSR	Reforma del sector de la seguridad
TN	Territorio nacional
TO	Teatro de operaciones