



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

51



**EL ENFOQUE MULTIDISCIPLINAR
EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS**



MINISTERIO
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051_EL_ENFOQUE_MULTIDISCIPLINAR_EN_LOS_CONFLICTOS_HIBRIDOS.pdf

EL ENFOQUE MULTIDISCIPLINAR EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

Mayo de 2012



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



NIPO: 083-12-116-4 (libro e)

Fecha de edición: julio 2012

NIPO: 083-12-117-X (edición en línea)

ISBN libro-e: 978-84-9781-753-0



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
<i>Rafael Calduch Cervera</i>	
EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?...	11
<i>Fabián Sánchez García</i>	
EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS.....	25
<i>Guillem Colom Piella</i>	
LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS.....	37
<i>Rafael Calduch Cervera</i>	
LA INTELIGENCIA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS.....	65
<i>Francisco Martínez Vázquez</i>	
EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS.....	71
<i>Fabián Sánchez García</i>	
ASISTENCIA HUMANITARIA EN ESCENARIOS HÍBRIDOS.....	87
<i>Guillem Colom Piella</i>	
LOS ASPECTOS CULTURALES.....	93
<i>Rafael Calduch Cervera</i>	

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD.. 113
Francisco Martínez Vázquez

UNIDAD DE ACCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE INTE-
GRAL..... 123
Guillem Colom Piella

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO..... 131

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA 133

INTRODUCCIÓN

Abordar la investigación y análisis de los «conflictos híbridos» resulta una tarea ambiciosa y, desde luego, imposible de llevar a cabo de una forma exhaustiva por un reducido equipo y en el breve plazo de tiempo de sólo un semestre. Teniendo en cuenta estas limitaciones, el presente Documento de Seguridad y Defensa aspira únicamente a marcar unas líneas futuras de investigación y desarrollo de la doctrina militar pero, al mismo tiempo, destaca muy claramente las que hasta ahora han arrojado algunas luces y aquellas otras que movidas por la moda intelectual o la falta de rigor metodológico, han contribuido a generar innumerables y estériles debates entre los especialistas, llegando incluso a provocar apreciables errores a la hora de definir estrategias y aplicarlas a la resolución de conflictos reales.

Las relaciones de conflicto social, sean cuales sean sus causas y motivaciones, se caracterizan por cuatro notas distintivas: la desigualdad de poder entre las partes; la incompatibilidad objetiva o perceptiva de los intereses o demandas de los actores, el recurso a conductas o acciones recíprocas que son antagónicas, destacando el recurso a la violencia como fórmula extrema de dichas conductas, y el provocar efectos sobre el orden de convivencia colectiva de una sociedad, ya sea nacional o internacional. Sin duda los conflictos armados, y la guerra especialmente, constituyen las formas extremas de conflictividad social por recurrir a la destrucción de personas y bienes como fórmula esencial y decisiva de relación para alcanzar los intereses deseados.

Esta reflexión general resulta imprescindible para entender dos aspectos claves en el análisis de cualquier tipo de conflicto social, incluidos los conflictos híbridos. En primer lugar, como toda relación social los conflictos no son fenómenos estáticos sino dinámicos y por consiguiente deben ser analizados como procesos sociales y no como situaciones estáticas de

INTRODUCCIÓN

las sociedades. Abordados como procesos sociales su estudio debe centrarse en los actores o grupos que intervienen en la relación conflictiva y en la evolución de las pautas de conducta que utilizan en el desarrollo del proceso mucho más que en las que se utilizan en un momento determinado.

En segundo término, los objetivos que pretenden alcanzarse o los intereses que aspiran a satisfacerse mediante el conflicto pueden lograrse también mediante la cooperación. En otras palabras, el recurso a la relación conflictiva no es inevitable, ni está determinada por los acontecimientos sino que es fruto de la voluntad de las partes. Por ese motivo los conflictos son resolubles, aunque a veces sus protagonistas se empeñen en no resolverlos mas que mediante el uso de la violencia y la destrucción del oponente.

Tomando como referencia esta concepción del conflicto y tras una profunda reflexión y debate entre sus miembros, el equipo de investigación ha optado por considerar que el término «conflicto híbrido» no puede aplicarse a las guerras irregulares, ya sean entre Estados o grupos armados, y que si algún significado teórico puede atribuirse a dicha expresión debe ser referido a la complejidad y multidimensionalidad que adquieren los conflictos cuando evolucionan por sus tres fases principales: la etapa de crisis o prebélica; la etapa bélica y la fase posbélica de estabilización y reconstrucción.

El punto de partida adoptado por el grupo sigue las pautas marcadas por los principales documentos de Naciones Unidas que han sentado la doctrina sobre los fundamentos, políticos y jurídicos, del sistema de seguridad colectiva así como los objetivos, alcance y naturaleza de las formas de intervención y de las misiones por las que discurre también su aplicación efectiva.

De acuerdo con esta doctrina la acción de la comunidad internacional, y de Naciones Unidas en su nombre, debe realizarse con una concepción totalizadora de las distintas fases por las que se desarrollan los conflictos y de las medidas que pueden y deben adoptarse, incluido el uso de la fuerza, de acuerdo con las circunstancias y requerimientos que existen en cada una de ellas.

Queda claro, por tanto, que no se trata de definir una nueva categoría de conflictos, sino de abordarlos con una perspectiva analítica dinámica y totalizadora que pueda, incluso, asumir la dificultad que entraña la coexistencia en las diversas áreas o zonas de un mismo escenario de conflicto de sus distintas etapas.

INTRODUCCIÓN

Desde esta perspectiva, que como se tendrá ocasión de argumentar, coincide sólo parcialmente con el denominado Comprehensive Approach, la naturaleza híbrida de la evolución experimentada por algunos conflictos exige ser abordada con un planteamiento científico multidisciplinar en el que los conocimientos aportados por las distintas ciencias, sean sociales o físico-naturales, debe incardinarse en un esquema teórico previamente definido que confiera sentido cognitivo y aplicabilidad práctica a los resultados de los estudios que se realicen, evitando así el error de realizar una mera agregación incoherente de conocimientos también sin una base interpretativa común.

Se ha realizado una amplia referencia a los recientes intentos de desarrollar la denominada Aproximación Integral (Comprehensive Approach) a la gestión y resolución de conflictos debido a su importancia actual en los planteamientos doctrinales de numerosos países y organismos internacionales. Esta referencia se ha realizado de forma crítica señalando las potencialidades de dicha aproximación integral, pero también sus graves deficiencias, en buena medida debidas a la falta de una base teórico-estratégica común previamente definida y aceptada, pero también a una constatable falta de voluntad política de los países para aplicarla en los conflictos que existen en el mundo actual.

En cuanto a la participación de las Fuerzas Armadas en los «conflictos híbridos», porque al fin y al cabo esta es una investigación promovida por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, el Documento diferencia muy claramente sus funciones y actividades en cada una de las fases, aunque dedica una especial atención a la etapa de la guerra asimétrica porque es en ella donde el peso nuclear de las actividades a desarrollar les corresponde de forma decisiva aunque no exclusiva.

Finalmente, la etapa del posconflicto bélico ha sido objeto de un análisis necesariamente generalista, por las limitaciones de la investigación, pero deliberadamente reflexivo y crítico por ser éste uno de los ámbitos donde más literatura se ha producido y donde los debates y discrepancias entre los especialistas militares y civiles, especialmente los de algunas organizaciones no gubernamentales, más virulencia han adquirido y donde se manifiesta una mayor falta de consenso científico.

Respecto de esta última etapa del conflicto, la investigación mantiene una clara diferenciación priorizada entre los requerimientos y actividades que exige la dimensión estabilizadora que surge tras el fin, definitivo o temporal, de las hostilidades y las necesarias para desarrollar la

INTRODUCCIÓN

dimensión de reconstrucción *cuya finalidad se distingue del objetivo de alcanzar el desarrollo para el país o países afectados. Por ese motivo se ha puesto una particular atención a la reforma del sector seguridad por su importancia como condición necesaria, aunque no suficiente, para poder llevar a cabo las tareas que exige la reconstrucción cuyos problemas y dificultades no sólo se apuntan sino que también se abordan considerando sus causas y algunas de las principales lecciones aprendidas.*

En conclusión, el Documento que se presenta responde a una necesidad, conocer y explicar los principales factores que concurren en los conflictos híbridos y que les confieren una especial complejidad teórica y una particular dificultad a la hora de formular estrategias eficaces. Pero los análisis que se incluyen sólo tratan de evaluar de forma crítica, pero científicamente fundada, las principales líneas de reflexión académica y estratégica que se están desarrollando y apuntar las principales cuestiones y los temas relevantes que desde una perspectiva multidisciplinar y generalista deberían estudiarse como paso previo para generar una teoría específica de estos conflictos.

RAFAEL CALDUCH CERVERA
Catedrático de Relaciones Internacionales

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

Hace ya más de una década que el adjetivo híbrido se abrió paso en el lenguaje de algunos expertos en asuntos de defensa para calificar lo que consideraron como el nacimiento de un nuevo tipo de conflicto, diferente tanto de la guerra tradicional o convencional como de la guerra irregular, y que, en líneas generales, sería la resultante del empleo simultáneo de ambas formas de lucha. Aunque bastante generalizado el uso de esta nueva denominación no faltan también quienes consideran que no hay razones objetivas para acuñar nuevos nombres y que lo que se observa en los conflictos actuales o recientes no deja de ser fruto de una evolución en los medios y procedimientos empleados que, aunque los hacen más complejos, no por ello dejan de estar perfectamente encuadrados en la categoría de los conflictos irregulares.

La teoría del «conflicto híbrido»

Han sido numerosos los analistas que han contribuido a la diseminación del nuevo concepto de «conflicto híbrido» especialmente los británicos, australianos y, desde luego, estadounidenses, que aunque fueron los últimos en incorporarse al grupo han sido los que luego han mantenido este debate con mayor fuerza y más han influido en el resto de la comunidad occidental. Entre los estudiosos más destacados de esta supuesta nueva forma de guerra se encuentra Frank Hoffman, antiguo oficial del Cuerpo de *Marines* estadounidense, al que algunos han llamado «el padrino intelectual de la guerra híbrida», y que periódicamente ha ido publicando artículos y ensayos relativos a este tipo de conflicto que han tenido notable influencia.

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

Para construir su teoría de la «guerra híbrida» Hoffman utiliza diversos ejemplos históricos que representarían la evolución del conflicto asimétrico desde las guerras del Peloponeso, pasando por nuestra guerra de la Independencia, como ejemplo de la que denomina «guerra compuesta», y finalmente llegando al conflicto árabe-israelí del año 2006 en el Líbano como paradigma del nuevo tipo de guerra.

Pero las conclusiones que saca Hoffman de los acontecimientos históricos son bastante discutibles. Pasando por alto la dudosa utilidad del ejemplo de la lucha entre Atenas y Esparta para su tesis, la afirmación de que en la guerra de la Independencia española, el general Wellington coordinó a nivel estratégico a las fuerzas aliadas y a las guerrillas españolas es cuando menos sorprendente.

Según Hoffman la guerra de la Independencia española es un ejemplo típico de lo que denomina «guerra compuesta», antecedente de la guerra híbrida. Se trataría de un conflicto en el que las fuerzas convencionales y la insurgencia actuarían coordinadamente bajo una misma dirección estratégica, aunque en distintas zonas de operaciones del teatro, teoría que ya había sido formulado por Thomas M. Huber en el año 1996 y posteriormente desarrollada en un trabajo monográfico editado por la Escuela de Mando y Estado Mayor de Estados Unidos¹ que también han utilizado otros analistas estadounidenses².

De acuerdo con esta interpretación de la Historia, la derrota francesa en España se debió al empleo de los ejércitos regulares aliados y de las guerrillas españolas en el mismo teatro bajo la coordinación estratégica del general Wellington, y en apoyo de esta teoría Hoffman cita la obra del historiador británico Charles J. Esdaille³.

Sin embargo, los hechos que conocemos de ese periodo histórico, incluidos los que nos proporciona Esdaille en su obra, no parecen justificar esa teoría. Si bien la guerrilla española favoreció, probablemente de forma decisiva, el triunfo de los aliados, Wellington nunca sintió especial aprecio por su contribución a la lucha contra los franceses y, en general, los ignoró. En la propia obra del historiador británico abundan los testimonios que confirman esta actitud y, aunque el con-

¹ HUBER, Thomas M.: «Compound Warfare. The Fatal Knot», *US Army Command and General Staff College Press*, Fort Leavenworth, Kansas, 2002.

² WILKIE, Robert: «Hybrid Warfare», *Air&Space Power Journal*, invierno de 2009.

³ ESDAILLE, Charles J.: *Fighting Napoleon Guerrillas, Bandits and Adventures in Spain*, 2004 (publicada en español con el título *España contra Napoleón*), editorial Edhasa, Barcelona, 2006.

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

cepto que tenía de la guerrilla mejoró en los últimos años, nunca llegó a considerarla como un elemento más de su estrategia. En este sentido Esdaille afirma:

«Tampoco es extraño que apenas los mencionase (a los guerrilleros) en sus planes para la campaña del año 1813. Al contrario, con Wellington entonces como comandante en jefe de los Ejércitos españoles, la estrategia consistió más bien en depositar la confianza en todas aquellas tropas convencionales que los patriotas pudiesen presentar.»

Por otra parte, las guerrillas actuaban en las distintas regiones españolas con independencia unas de otras sin que existiera mando ni estrategia unificada, más allá de la lucha sin cuartel contra el invasor. Y cuando algunas de ellas lucharon bajo la dirección del general británico, en el último año de guerra, ya habían dejado de ser fuerzas irregulares y su entidad, organización y tácticas de combate eran indudablemente, con mayor o menor fortuna, las del ejército regular. Por todo ello, la afirmación de que la guerra contra los franceses se ganó en la Península por la actuación coordinada de las fuerzas regulares o convencionales y las irregulares o guerrillas, no parece muy rigurosa.

Si los ejemplos históricos citados sirven a Hoffman para ir construyendo antecedentes de su teoría de la guerra híbrida, el enfrentamiento en el sur del Líbano en el año 2006 entre árabes e israelíes constituye para el estadounidense el paradigma indiscutible de la nueva forma de guerra en la que el mismo bando utiliza de forma simultánea la guerra convencional y la irregular.

Pero es discutible que por el hecho de que la guerrilla de *Hezbollah* utilizara misiles contracarro y otros armamentos de última generación se convirtiera necesariamente en una fuerza convencional; es más lógico pensar que simplemente supieron aprovechar el armamento que le suministraron del exterior, posiblemente junto con los operadores, e hicieron un buen uso de la técnica de la guerrilla urbana y de la utilización de la población como escudo. Todo ello dentro de la más pura ortodoxia guerrillera.

También durante la invasión soviética de Afganistán el empleo que los muyahidin hicieron de los misiles *Stinger*, proporcionados por Estados Unidos, causaron estragos en las unidades de helicópteros soviéticas; pero eso no significó que los insurgentes afganos llevaran a cabo una guerra convencional; no parece que nadie se haya atrevido a de-

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

cirlo. Los medios y procedimientos utilizados por afganos y palestinos fueron en ambos casos, salvo algunas excepciones, los que siempre ha utilizado la insurgencia: la emboscada, la sorpresa, las operaciones entre la población, la guerrilla urbana, la utilización de la población civil como escudo.

Otras razones, como la existencia de enfrentamientos de una duración mayor de lo que suele ser habitual en las acciones de la guerrilla, tampoco parecen un argumento especialmente convincente. Las circunstancias son muy variadas y la insurgencia puede hacerse fuerte el tiempo necesario para desgastar al máximo al enemigo, si encuentra condiciones favorables para ello. Episodios de resistencia prolongada de la insurgencia frente a unidades regulares enemigas no son infrecuentes en la literatura bélica.

Es muy probable que el fracaso del Ejército israelí en su lucha contra *Hezbollah* no se debiera a que fuesen sorprendidos por un nuevo tipo de guerra. Lo que causó su derrota fue posiblemente su mala preparación para enfrentarse a una insurgencia mucho más sofisticada y adiestrada. Importantes fallos de inteligencia, el desprecio por las formas de lucha irregulares y el empleo de tácticas y medios totalmente inadecuados para este tipo de enfrentamientos, tales como la aviación y las unidades blindadas en terrenos urbanizados, pudieron ser las causas directas del fracaso. Y todo ello unido al empleo de una doctrina de planeamiento operativo de origen estadounidense confusa y de difícil aplicación a las operaciones militares: las denominadas Operaciones Basadas en Efectos (EBO) que ya ha tenido que ser abandonada por sus mismos promotores.

Sobre este último extremo, el general James N. Mattis, comandante del *US Joint Forces Command*, decía en una Directiva a la fuerza en 2008:

«Un análisis del reciente conflicto israeli-*Hizballah* demostró que la terminología EBO utilizada fue demasiado complicada, inútil, y no podía ser entendida por los miles de oficiales que tenían que aplicarla añadiendo más adelante que aunque hay diversas razones para la pobre actuación del Ejército israelí durante la guerra, varias valoraciones posconflicto han llegado a la conclusión de que la excesiva dependencia de los conceptos EBO fue una de las principales causas de su derrota»⁴.

⁴ MATTIS, James N.: «Commander's Guidance for Effects-based Operations», *Joint Force Quarterly*, issue 51, p. 106, cuarto trimestre de 2008.

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

Por otra parte, hay otros expertos que opinan que no existe cambio ni en la naturaleza ni en el carácter de la guerra y encuentran innecesaria la introducción de nueva terminología. Entre ellos se encuentra el propio Huber⁵ que había acuñado con anterioridad el concepto de «guerra compuesta» utilizado por Hoffman para formular su teoría de la «guerra híbrida». Otros autores como Russell W. Glenn⁶ y Paul K. Van Riper tampoco son partidarios de esta denominación y han mantenido interesantes debates con Hoffman⁷. Pero, incluso los que abogan por la nueva teoría de la guerra híbrida, en uno u otro momento manifiestan dudas sobre si realmente se encuentran ante un fenómeno nuevo. Así, por ejemplo Erin M. Simpson reconocía que:

«Desafortunadamente, el marco analítico en uso actualmente hace difícil discernir las similitudes y diferencias significativas entre estas guerras “guerras híbridas” y las anteriores.»

Otros, como el coronel McCuen, en un artículo publicado en el año 2008 en la *Military Review*, dedicado a la «guerra híbrida», de la que también es defensor, comienza diciendo:

«Nosotros en Occidente estamos haciendo frente a una forma de guerra aparentemente nueva “guerra híbrida”. Y en nota a pie de página aclara que utiliza el adverbio “aparentemente” porque todas las guerras son guerras híbridas potenciales. Raramente en la historia las guerras han acabado siendo exclusivamente como las que hoy llamamos “convencionales”»⁸.

En definitiva nos está diciendo que aunque la idea de las nuevas guerras híbridas parece muy atractiva en realidad se trata probablemente de algo tan antiguo como la misma guerra.

⁵ «Huber Comments on Hybrid Warfare and Compound Warfare» for DMH Faculty and Others Interested, *Combined Arms Center Blog*, en: <http://usacac.army.millblog/blogs/hist/archive/2009/02/12/huber-comments-on-hybrid-warfare-and-compound-warfare-for-dmh-faculty-and-others-interested.aspx> (consultado el 17 de mayo de 2011).

⁶ GLENN, Russell W.: «Thoughts on “Hybrid” Conflict», *Small Wars Journal*, en: <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/188-glenn.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2011).

⁷ «On war modifiers», *Small Wars Journal*, en: <http://smallwarsjournal.com/blog/2009/03/on-war-modifiers/> (consultado el 15 de mayo de 2011).

⁸ MCCUEN, John: «Hybrid Wars», *Military Review*, marzo-abril de 2008.

El «conflicto híbrido» en la literatura de defensa estadounidense

Hacer un repaso de la literatura existente sobre el «conflicto híbrido» en los distintos países sería muy interesante pero excedería los límites de este capítulo. No obstante, si se analiza con cierto detalle la situación en Estados Unidos, por obvias razones nos haremos una buena idea de cuál es el estado de la cuestión.

En primer lugar hay que señalar que en algunas ocasiones han sido las propias autoridades de defensa las que han utilizado el término híbrido para referirse a la complejidad del conflicto irregular, si bien de una forma imprecisa. Por ejemplo, en el año 2008 el general George W. Casey, jefe de Estado Mayor del Ejército de Estados Unidos, escribía en el número de octubre del *Army Magazine*:

«Las amenazas híbridas –combinaciones diversas y dinámicas de capacidades convencionales, irregulares, terroristas y criminales– harán difícil la utilización de enfoques singulares, siendo necesario soluciones híbridas e innovadoras que impliquen nuevas combinaciones de todos los elementos del poder nacional»⁹.

Definición que volvería a repetir un año más tarde en otro artículo en la misma revista¹⁰. En relación con estas afirmaciones es interesante señalar que, según esta descripción del conflicto, el terrorismo es un fenómeno ajeno a la guerra irregular; y sin embargo, en aquellas fechas, el Manual de Campaña para Operaciones del propio *Army*¹¹ incluía al terrorismo como una de sus manifestaciones. Una anécdota, quizás, pero que muestra claramente la imprecisión que existe en cuestiones terminológicas en el ámbito del conflicto asimétrico.

También el secretario de Defensa, Robert Gates, utilizó el término híbrido por primera vez en público en su comparecencia ante el *Armed Services Committee* del Senado en enero de 2009¹² y poco después en

⁹ CASEY, George W.: «America's Army In an Era of Persistent Conflict», *Army Magazine*, volumen 58, número 10, p. 24, octubre de 2008.

¹⁰ CASEY, George W.: «The Army of the 21st Century», *Army Magazine*, volumen 59, número 10, p. 28, octubre de 2009.

¹¹ *FM 3-0 Operations*, pp. 1-4, pp. 1-15, 27 de febrero de 2008.

¹² SENATE: *Hearing to Receive Testimony on the Challenges Facing the Department of Defense*, US Senate Committee on Armed Services, 111th Cong., 1st sess, 27 de enero de 2009.

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

un artículo titulado «A Balanced Strategy» publicado en el número de enero-febrero de ese mismo año de la revista *Foreign Affairs*. También altos cargos militares¹³, entre otros el comandante del *US Joint Forces Command*, general James N. Mattis, en su comparecencia ante el Comité de las Fuerzas Armadas del Congreso, en marzo de 2009, hacía alusión a las «guerras de naturaleza híbrida»¹⁴.

Pero a pesar de estas menciones esporádicas, en los principales Documentos de Defensa estadounidense de los últimos años esta denominación de «guerra o conflicto híbrido» prácticamente no se utiliza. No hay referencias a él en la *National Defense Strategy 2008*, actualmente en vigor, ni la hubo en la precedente del año 2005. Tampoco la *National Security Strategy 2010* menciona la «guerra híbrida». Únicamente en el *Quadriennial Defense Review 2010* se utiliza este término y lo hace para referirse de pasada a la complejidad de la guerra actual o a los diferentes procedimientos y métodos a utilizar en ella (*hybrid approaches*). Otros importantes Documentos oficiales como el *Quadrennial Roles and Missions Review Report 2009* o la *CJCS Guidance 2009-2010* tampoco utilizan el «término híbrido».

Finalmente, en septiembre de 2010 la GAO (*United States Government Accountability Office*) emitía un informe solicitado por el *Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities* del Congreso en el que, como resultado de una exhaustiva investigación, afirmaba que:

«Altos cargos militares, en recientes testificaciones públicas, afirmaron la creciente probabilidad de que las fuerzas de Estados Unidos se enfrenten a un adversario que use tácticas, técnicas y procedimientos de la lucha híbrida. Sin embargo, el Departamento de Defensa no ha definido oficialmente la guerra híbrida hasta este momento y no tiene planes para hacerlo porque el Departamento de Defensa no lo considera una nueva forma de guerra.»

En el informe se aclaraba que el término híbrido y los conceptos con él relacionados, eran empleados por algunos responsables del Departamento de Defensa estadounidense para describir la creciente

¹³ WILKIE, Robert: «Hybrid Warfare», *Air&Space Power Journal*, invierno de 2009.

¹⁴ «Statement of General James N. Mattis, USMC. Commander, United States Joint Forces Command», House Armed Services Committee, 18 de marzo de 2009.

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

complejidad del conflicto asimétrico pero no para articular una nueva forma de guerra.

Y, con posterioridad a este informe, la recientemente promulgada *National Military Strategy 2011* ignora completamente los términos «conflicto y guerra híbridos».

Otras referencias interesantes son también los principales reglamentos del *Army*, protagonista fundamental en cualquier conflicto irregular. En ninguno de los manuales de campaña en vigor, en los que se trata esta forma de guerra, se menciona el conflicto híbrido: FM 3-0 *Operations* (2008), FM 3-24 *Counterinsurgency* (2006) y FM 3-07 *Stability Operations* (2008).

Aunque estas notas no pretenden en ningún modo ser exhaustivas si parecen suficientes para dejar patente que, aún cuando la denominación de híbrido para los actuales conflictos se ha usado, y se usa, incluso por parte de altos funcionarios de la Administración estadounidense, el concepto de una nueva forma de guerra no ha logrado hacerse un hueco en la Doctrina de Defensa de Estados Unidos.

Conflicto irregular y «conflicto híbrido»¹⁵

Que los conflictos armados actuales se han hecho más complejos es ya una obviedad. También parece indiscutible el hecho de que un escenario en el que se combinen la guerra convencional y la irregular requerirá utilizar estrategias diferentes de las que se aplicarían en uno u otro caso. Sin embargo, no está claro que el hecho de aumentar la complejidad del conflicto aconseje una nueva categorización con todo lo que pudiera añadir de confusión en una materia que ya tiene bastantes aspectos ambiguos.

¹⁵ El uso de los términos conflicto y guerra suele ser también confuso. En algunos casos, demasiado frecuentes, se utilizan de forma indistinta; en otros se usan para referirse a fenómenos distintos. En inglés la confusión aumenta porque es frecuente emplear de forma indiscriminada los sustantivos *conflict*, *war* y *warfare*. En el contexto de este trabajo se utiliza la palabra conflicto entendido como el enfrentamiento por choque intencionado entre dos grupos sociales con intención hostil y cuyas manifestaciones pueden ser de muy diversa naturaleza, FREUN, J.: *Sociología del conflicto*, Ediciones Ejército, 1995. La guerra es una de las múltiples formas que adopta el conflicto.

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

Desde épocas remotas las guerras convencionales y las irregulares han sido manifestaciones distintas del mismo fenómeno mediante la adaptación más o menos afortunada de medios y procedimientos a las circunstancias del momento. Y es cierto que la guerra irregular ha cobrado protagonismo sobre la convencional en las últimas décadas y que no puede descartarse que ambas formas se empleen simultáneamente, lo que por otra parte no sería nada nuevo. De todas formas si se comparan las distintas definiciones existentes para estos fenómenos, en las que tampoco hay unanimidad, no parece claro que la guerra híbrida sea algo diferente de la guerra irregular.

Con el término irregular se pretendería poner de manifiesto el carácter de esa guerra, o también la peculiar forma de combatir (*warfare*, en inglés), diferente de la guerra tradicional o convencional, porque da entrada a un sinfín de procedimientos y medios no regulados por las leyes y convenciones internacionales, en los que cabe desde el asesinato indiscriminado o terrorismo (concepto que usamos con facilidad pero que está aún por definir en la comunidad internacional), hasta el uso de tácticas y medios convencionales, incluida la más sofisticada tecnología. Procedimientos que, al igual que ocurre con la guerra tradicional, se van adaptando en función de las circunstancias y disponibilidades en cada momento y teatro, y que cada día van adquiriendo nuevas y muchas veces desconocidas complejidades. Es lo que los coroneles chinos Qiao Liang y Wang Xiangsui, ya en el año 1999, denominaron «guerra sin restricciones» que, en todo caso, también parece más apropiada que la de guerra híbrida porque define mejor la esencia de estos modos de guerra actuales.

La definición de guerra irregular que ya parece consolidada en Estados Unidos tiene una formulación algo peculiar:

«La “guerra irregular” favorece las aproximaciones indirectas y asimétricas, aunque puede emplear toda la gama de capacidades militares y otras capacidades a fin de erosionar el poder, la potencia y la voluntad de un adversario»¹⁶.

Pero, aunque es así como figura en los principales documentos y reglamentos, tampoco es raro encontrar algunas variantes.

¹⁶ DoD Directive 3000.07, *Irregular Warfare*, p. 11, 1 de diciembre de 2008.

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

En cuanto al concepto de «guerra híbrida» los analistas tampoco utilizan una definición única y en ocasiones los matices pueden ser importantes como por ejemplo al establecer si el empleo de los medios convencionales e irregulares se realiza de forma simultánea o no, circunstancia sobre la que no parece haber acuerdo y que quizás podría introducir un elemento diferenciador de cierta significación.

El mismo Hoffman, gran impulsor de este concepto ha propuesto distintas aunque parecidas definiciones. En la última de ellas, que en realidad es una descripción, dice que la guerra híbrida es aquella en la que:

«El adversario presentará con toda probabilidad una única combinación de amenazas híbridas que estarán dirigidas específicamente a las vulnerabilidades de Estados Unidos. En lugar de diferentes amenazas con enfoques fundamentalmente diferentes (convencional, irregular o terrorista) podemos esperar enfrentarnos a adversarios que emplearán todas las formas y tácticas de guerra, quizás simultáneamente. La actividad criminal puede considerarse también parte de este problema, ya que o bien desestabiliza a los gobiernos locales o ayuda al guerrero insurgente o irregular proporcionándole recursos. Esto puede implicar contrabando, narcoterrorismo, transferencia ilícita de municiones o armas avanzadas o la explotación de las redes de bandas urbanas»¹⁷.

Otro defensor de la guerra híbrida, el coronel McCuen dice que:

«Las guerras híbridas son una combinación de guerra simétrica y asimétrica en las que las fuerzas que intervienen conducen operaciones militares tradicionales contra fuerzas militares y objetivos enemigos y simultáneamente –y más decisivamente– intentan lograr el control de las poblaciones locales en la zona de combate dándoles seguridad y estabilidad (operaciones de estabilidad)»¹⁸.

La comparación de estas definiciones, y otras parecidas que podrían citarse, lleva a concluir que en todas ellas se describe el mismo tipo de fenómeno: un conflicto armado en el que se utilizan toda clase de medios y procedimientos ya sea la fuerza convencional o cualquier

¹⁷ HOFFMAN, Frank G.: «Hybrid Warfare and Challenges», *Joint Force Headquarters*, issue 52, primer cuatrimestre de 2009

¹⁸ MCCUEN, John: «Hybrid Wars», *Military Review*, marzo-abril de 2008.

otro medio irregular como la insurgencia, el terrorismo e incluso otros más sofisticados mediante el empleo de las últimas tecnologías y en las que la influencia sobre la población resulta vital. Quizás el único matiz que podría introducir alguna especificidad sería el hecho de que el empleo de todos esos medios se hiciera de forma simultánea extremos en el que no hay tampoco unanimidad. Pero aún en este caso no parece que estuviéramos en presencia de un nuevo tipo de guerra, sino en todo caso una de las muchas variantes del conflicto irregular.

El «conflicto híbrido» y el contexto social

La complejidad de los nuevos conflictos asimétricos es cada día mayor. Y en ello influyen, sin duda alguna, las nuevas formas de las relaciones internacionales y el modo de concebir la seguridad. El fenómeno de la globalización y de la interdependencia geopolítica, el protagonismo de Naciones Unidas y otras organizaciones regionales, la tendencia a la configuración de una seguridad colectiva regida por la multilateralidad, son factores que contribuyen a diseñar un entorno de seguridad cada vez más complejo. Pero, aún siendo importantes todas estas circunstancias, no parecen suficientes para explicar por sí solas las dificultades aparentemente insuperables a las que se enfrentan las naciones para la resolución de los modernos conflictos asimétricos.

Posiblemente, el factor que mayor influencia ejerce en la actualidad en el planeamiento, preparación y ejecución de cualquier operación militar sea el notable cambio experimentado por el sistema de valores de las sociedades democráticas occidentales en las últimas décadas y la diferente percepción que tienen de los conflictos bélicos. Los nuevos ideales de «guerras humanitarias» hacen que el empleo de la fuerza sea cada vez más difícil e ineficaz, sin que se haya avanzado en la búsqueda de otros medios sustitutorios para la resolución de conflictos, y dejan a esas sociedades en manifiesta inferioridad frente a enemigos que probablemente deciden llevar a cabo una lucha sin restricciones. Dificultades y limitaciones que no se habían planteado antes en la Historia, al menos con la intensidad actual.

Alejandro Magno «sofocó» eficazmente la insurgencia en Sogdiana y Bacteria en sólo 18 meses con métodos que ahora calificaríamos de brutales (por cierto, en las tierras de los actuales Uzbekistán y Afganis-

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

tán donde la comunidad internacional lleva más de nueve años sin que sea posible aún vislumbrar el final). Ya en tiempos contemporáneos, durante la Segunda Guerra Mundial, el hecho de que los bombardeos sistemáticos e indiscriminados sobre las ciudades produjeran un elevadísimo número de víctimas civiles no pareció ejercer un efecto disuasorio en ninguno de los dos bandos. Y muy poco después, los británicos en su lucha contra la insurgencia malaya, campaña utilizada frecuentemente como modelo de éxitos de contrainsurgencia, no tuvieron ningún empuje en el desplazamiento de poblaciones enteras y en constituir más de 400 «reservas», aplicando represalias sobre población inocente cuando lo estimaban conveniente¹⁹. Todavía más cerca de nosotros, durante la Segunda Guerra Mundial el hecho de que en los bombardeos sistemáticos e indiscriminados sobre las ciudades produjeran un elevadísimo número de víctimas civiles no pareció ejercer un efecto disuasorio en ninguno de los dos bandos. Muy posiblemente, en todos estos casos, como en muchísimos otros a lo largo de la Historia, la gravedad e importancia del objetivo estratégico buscado pesó más que la brutalidad de los medios empleados.

Para la sociedad occidental actual, sin embargo, éstos serían procedimientos totalmente inaceptables. Múltiples factores nos han llevado a una situación radicalmente distinta. Se pretende hacer las guerras de forma quirúrgica y, desde luego, sin bajas propias. Y todo ello siguiendo la teoría de que lo más importante no es aniquilar al enemigo sino ganarse las mentes y los corazones de las poblaciones, estrategia que posiblemente dejaría perplejo a Clausewitz. Sin entrar a discutir la bondad de esta filosofía el problema que se plantea es que los medios y procedimientos arbitrados por las sociedades occidentales para hacer frente a esta nueva situación no han evolucionado a la misma velocidad que lo han hecho las amenazas, y realmente no se sabe cómo plantear la lucha en esas condiciones. Y esta circunstancia, unida a la creciente complejidad de los conflictos, parece ser la verdadera dificultad de la lucha contra enemigos irregulares, y la introducción de debates y denominaciones más o menos artificiales o ingeniosos poco ayuda a resolverla.

Porque la necesidad de integrar los esfuerzos de diversos ámbitos de la Administración en la lucha contra la insurgencia no es nada nuevo

¹⁹ NAGL, John A.: *Learning to Eat Soup with a Knife*, pp. 75 y 89, The University of Chicago Press, 2002.

EL CONFLICTO HÍBRIDO ¿UNA NUEVA FORMA DE GUERRA?

sino que es conocida desde hace muchos años. Pero en los tiempos de la guerra fría, gobernantes y militares prestaron muy poca atención a este tipo de conflictos y a las enseñanzas obtenidas en distintos teatros y siguieron tratándolos como guerras menores (*small wars*) y aunque las recientes experiencias han obligado a considerar el conflicto irregular como una verdadera guerra, con la misma prioridad que debe darse a la tradicional o convencional, la realidad es que se ha progresado muy poco en la comprensión de su verdadera naturaleza y en adaptar o crear los medios y procedimientos necesarios para hacerle frente con éxito.

Conclusiones

Aunque la complejidad de los conflictos actuales ha favorecido la acuñación constante de nuevas denominaciones, la necesidad de añadir un nuevo vocablo al ya de por sí sobrecargado y confuso arsenal de términos existentes para designar la nueva complejidad de los conflictos parece, cuanto menos, discutible.

Desde hace años existen muchas denominaciones que con mayor o menor fortuna pretenden designar el fenómeno de la lucha no convencional. Una de ellas, la de guerra irregular, que en la actualidad está suficientemente consolidada y generalmente admitida, parece que capta perfectamente esa realidad sin necesidad de nuevos apellidos. Por lo tanto, aún cuando el término híbrido tiene indudablemente una gran fuerza expresiva y refleja muy gráficamente la complejidad de la guerra irregular, asimétrica, no convencional, revolucionaria o sin restricciones, el panorama terminológico es tan confuso que no parece aconsejable añadir un nuevo término para referirse a un fenómeno ya recogido en las denominaciones previamente existentes.

FABIÁN SÁNCHEZ GARCÍA

General de brigada del Ejército de Tierra (reserva)

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) se ha convertido en uno de los conceptos más utilizados en la esfera de la seguridad y la defensa en los últimos años. Considerado por muchos como el nuevo paradigma para la gestión de crisis internacionales, esta idea surgió a mediados de la década pasada para dar respuesta a las dificultades observadas por las fuerzas multinacionales en operaciones de gestión de crisis, estabilización posconflicto y construcción nacional que se han realizado desde el fin de la guerra fría¹. Para ello, esta iniciativa pretende armonizar los objetivos, las estrategias y las acciones de todos los actores participantes en una intervención de este tipo a todos los niveles, planos y fases de la misma.

Al reforzar la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) y la colaboración interagencias en los planos nacional e internacional, el Enfoque Integral ha adquirido un gran protagonismo puesto que se perfila como una novedosa aproximación a la gestión de la Seguridad Nacional y un nuevo modelo para la resolución de crisis complejas; por lo que está siendo desarrollado e implementado por numerosos países de nuestro entorno y por organizaciones internacionales como Naciones Unidas, la Unión Europea o la Alianza Atlántica.

En términos generales, puede afirmarse que la necesidad de desarrollar nuevas herramientas nacionales y multinacionales de gestión de crisis se puso de manifiesto tras el fin de la guerra fría, cuando muchos conflictos que habían permanecido ocultos tras la política de bloques

¹ El término *Comprehensive Approach* fue originalmente planteado en el año 2006 por el Centro de Doctrina Conjunta y Conceptos del Ejército británico y puede hallarse en el siguiente Documento: *Joint Doctrine & Concepts Centre-Joint Discussion Note 4/05: The Comprehensive Approach*, Ministry of Defense, Shrivenham, 2006.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

estallaron con toda su violencia y obligaron a la comunidad internacional a intervenir en su resolución. Desde entonces, el grueso de las operaciones de gestión de crisis –entendidas éstas como aquellas acciones orientadas a detener una crisis, prevenir su escalada hacia un conflicto armado y/o contener cualquier posible hostilidad derivada²– se han realizado en un marco normativo, mediático, operativo y táctico difuso; en un entorno multinacional muy complejo; han contado con la participación de muchos actores –Fuerzas Armadas, agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, empresas privadas u Organizaciones No Gubernamentales (ONG)– de distinta procedencia y con cometidos, agendas, objetivos y recursos muy dispares; y también han requerido el empleo concertado de una amplia gama de acciones e instrumentos de naturaleza política, diplomática, económica, informativa, humanitaria, policial o militar³.

Y es que la experiencia acumulada de la participación de la comunidad internacional en la resolución de conflictos en América Latina, África Subsahariana, continente asiático, los Balcanes, Afganistán o Irak pronto puso de manifiesto las carencias nacionales e internacionales en materia de gestión de crisis, estabilización posconflicto o construcción nacional⁴. Por un lado, pronto se observó que las Fuerzas Armadas de Occidente –equipadas, adiestradas y organizadas para combatir contra el Pacto de Varsovia– gozaban de la supremacía militar en el plano convencional, pero en muchos casos carecían de las capacidades necesarias para conducir operaciones de baja y media intensidad o llevar a cabo labores de estabilización o apoyo militar a la reconstrucción⁵. Ello supuso el desarrollo de nuevas capacidades y la reorientación de las exis-

² AAP-6 *NATO Glossary of Terms and Definitions*, 22 de marzo de 2010.

³ KENT, R.: «International humanitarian crises-two decades before and two decades beyond», *International Affairs* volumen 80, número 5, octubre de 2004, pp. 851-869; WEISS, T.: «Learning from military civilian intervention on peace operations», *International Peacekeeping*, volumen 6, número 2, pp. 112-128, marzo-mayo 1999; y para la perspectiva militar de las mismas, VEGA, E.: *Operaciones militares de gestión de crisis: tipos, evolución y características*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»-Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2010.

⁴ MACLEAN, S.; BLACK, D. and SHAW, T.: *A Decade of Human Security, Global Governance and New Multilateralism*, Ashgate Publishing, Darlington, 2006.

⁵ VV.AA.: «De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 37, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Madrid, 2010.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

tentes para realizar con éxito esta gama de operaciones muy alejadas de las tradicionales misiones de los ejércitos. Igualmente, la creciente presencia de actores civiles (agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, ONG, empresas privadas o medios de comunicación) en el teatro de operaciones obligó al desarrollo de nuevos protocolos de actuación y colaboración, la codificación de la CIMIC y el desarrollo de nuevos métodos de planeamiento cívico-militar concertado o de empleo de medios civiles bajo mando militar.

Y por último lugar, las recientes experiencias en labores de estabilización y construcción nacional en escenarios hostiles no sólo han obligado a limitar las aspiraciones de la comunidad internacional en la creación de Estados y descartar nuevas aventuras de este tipo; revelando la inviabilidad política y estratégica de mantener largas campañas militares; expuesto el valor de la comunicación estratégica y la gestión de la información pública u obligado a revisar los pilares de la contra-insurgencia y elaborar un nuevo cuerpo de pensamiento para acometer las labores de estabilización, apoyo militar a la reconstrucción y de seguridad⁶; sino que también han mostrado la extrema necesidad de integrar los esfuerzos civiles y militares, públicos y privados, nacionales y multinacionales en un proceso de análisis, planeamiento, ejecución y evaluación lo más integrado y homogéneo posible⁷.

En otras palabras, las lecciones aprendidas de las experiencias recientes no sólo han expuesto la enorme dificultad que entraña la gestión de unas crisis que presentan una formidable complejidad en su dimensión interna y vertiente exterior; sino también han puesto de manifiesto la necesidad de concertar las estrategias, capacidades y acciones de todos los actores con intereses en la resolución de la crisis desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo –en la medida de lo posible– información, situación final deseada, objetivos estratégicos, planeamiento operativo y gestión de recursos. La coordinación debe abarcar desde el nivel político-estratégico al táctico y realizarse en

⁶ COLOM, G.: *Estados Unidos en Afganistán e Irak y los límites de la Transformación*, AMÉRIGO, F. y PEÑARANDA, J.: *Dos décadas de posguerra fría*, pp. 81-95, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2009.

⁷ Un repaso de las grandes dificultades y principales problemas a la hora de acometer una operación de gestión de crisis puede hallarse en: CARVALHO, B. de and AUNE, I.: «Assessing Complex Peace Operations, Some Considerations of Methodology and Procedure», *NUPI Working Paper*, número 782, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2010.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

todas las fases y planos de la operación, desde su concepción inicial y posterior planeamiento operativo hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación⁸.

En consecuencia, desde un punto de visto conceptual, y teniendo en cuenta que no existe una definición universalmente aceptada de esta iniciativa, el Enfoque Integral pretende que los actores participantes en la gestión de una crisis dispongan de un procedimiento de concertación abierto que les dote de un conocimiento compartido de la situación y de sus posibles cursos de evolución; incluso para garantizar la contribución y la presencia de todos los actores interesados en participar; transparente porque todos puedan conocer de antemano el funcionamiento del proceso de toma de decisiones, planeamiento y evaluación; ágil porque no existan mecanismos de bloqueo y realista porque los objetivos a lograr estén condicionados a las prioridades políticas y los medios puestos a disposición por todos los actores durante la fase de concertación⁹.

La implementación de este procedimiento de concertación multinacional e interagencias requerirá realizar enormes cambios en la cultura organizativa y en el funcionamiento interno de las instituciones, y tampoco garantizará el éxito en ninguna operación de gestión de crisis, estabilización o construcción nacional. No obstante, es probable que una vez el empleo del Enfoque Integral se haya generalizado entre la comunidad internacional, éste complicará la reproducción de los errores cometidos por nuestros países en los Balcanes, Afganistán, Irak o Libia, tales como la definición de objetivos políticos demasiado ambiciosos, inalcanzables, ambiguos o irreales; la improvisación en los planteamientos estratégicos; la rivalidad institucional entre los participantes; el desconocimiento de los códigos culturales de los escenarios de actuación; la falta de comunicación entre los actores militares y los civiles, nacionales e internacionales o públicos y privados en el terreno; la creación de estructuras para la gestión de crisis redundantes e

⁸ BNSAHEN, O. and PETERSON, H. A.: *Improving Capacity for Stabilization and Reconstruction Operations*, Rand Corporation, Santa Monica, 2009.

⁹ FRIIS, K. and JARMYR, P.: «Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management», *Security in Practice*, número 11, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2008.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

ineficientes; la dispersión de los recursos humanos y materiales o la exclusión de ciertos actores clave en el proceso de toma de decisiones¹⁰.

Teniendo en cuenta que la colaboración entre los actores participantes en la operación de gestión de crisis durante su previo análisis y ulterior planeamiento, conducción y evaluación constituye el principio fundamental del Enfoque Integral, es preciso apuntar que a fecha de hoy ni existe una definición universalmente aceptada ni tampoco se ha desarrollado un modelo único para la gestión y la concertación interagencias en labores de gestión de crisis complejas. No obstante, atendiendo a los hallazgos de la experimentación multinacional realizada hasta la fecha y las lecciones observadas en las crisis recientes –y en especial la intervención internacional en Libia, que constituye la antítesis del Enfoque Integral– cualquier operación integrada debería fundamentarse en los siguientes principios generales de actuación¹¹:

- *Unidad de acción*. Cualquier operación deberá arrancar con un análisis de la situación en la que todos los actores implicados puedan estar representados; seguir con la definición de unos objetivos realistas, alcanzables y compartidos –en la medida de lo posible– entre todos los actores; y finalizar con una implementación flexible y una evaluación coordinada de la operación.
- *Propiedad* (ownership). El país o la región donde se realizará la intervención debe considerarla como propia y encaminada a su bienestar, pues es su población la última responsable del éxito y la máxima beneficiaria de la misma.
- *Capacidad local*. Cualquier intervención exterior debe priorizar la promoción y fortalecimiento de las instituciones locales.
- *Política-seguridad-desarrollo*. Estas tres esferas son interdependientes, por lo que el fracaso en una puede arruinar cualquier éxito cosechado en las otras dos.
- *Resultados visibles*. Es vital realizar acciones de impacto (mejora de la seguridad, las infraestructuras o los servicios sociales básicos) que proporcionen resultados visibles y patentes, a la par que sostenibles.

¹⁰ FRIIS, K.: «The Politics of the Comprehensive Approach: the Military, Humanitarian and State-building discourses in Afghanistan», *NUPI Working Paper*, número 773, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2010.

¹¹ VV.AA.: *Multinational Experiment 5 (MNE5): Report of Synthesized Findings*, USJF-COM, Suffolk, 2008, pp. II/4-II/7.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

- *Flexibilidad, proactividad y prevención.* Es vital integrar, combinar y secuenciar las acciones realizadas y los efectos conseguidos por los distintos instrumentos del potencial nacional e internacional.
- *Armonización de los objetivos y los recursos disponibles.* El Enfoque Integral debe facilitar la definición de una situación final deseada clara y realista, unos objetivos estratégicos alcanzables en tiempo, espacio y forma, y enlazarlos con unos recursos adecuados y suficientes.
- *Análisis de las raíces del conflicto.* En la medida de lo posible, el Enfoque Integral debe abordar las raíces de la crisis para garantizar una resolución satisfactoria y duradera de la misma.
- *Liderazgo civil.* El Enfoque Integral es una herramienta para la gestión de crisis bajo liderazgo civil en la que participan distintos tipos de actores con el fin de alcanzar la coherencia en la resolución de crisis complejas.
- *Implicación vertical en los niveles de conducción.* El Enfoque Integral requiere que los distintos actores se impliquen desde el primer momento al más alto nivel, y en la medida de lo posible antes de que ésta estalle.
- *Diálogo continuo y activo.* Cualquier plan de acción realista bajo los auspicios del Enfoque Integral demanda un diálogo activo y un flujo de información efectivo entre los gobiernos, organizaciones internacionales, ONG y el sector privado.
- *Enfoque regional.* Los intereses, inquietudes y necesidades de los países afectados deben ser tenidos en cuenta y verse reflejados en el plan para la intervención.
- *Planeamiento continuo, concurrente, ágil y flexible.* Para garantizar una rápida y efectiva adaptación de todos los actores implicados en la intervención a los cambios de situación propios de las operaciones de gestión de crisis.

Aunque estos principios deberían fundamentar cualquier Enfoque Integral a la gestión de crisis, no parece que las concepciones existentes prioricen la consecución de estos objetivos sino la resolución de problemas internos de organización y coordinación interagencias. Así, a continuación se presentarán los rasgos definidores de las distintas iniciativas nacionales y multinacionales que se hallan en curso.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

En primer lugar, el Enfoque Integral más abierto a la participación externa y más ambicioso en cuanto a objetivos, planteamiento, ejecución y evaluación, se formuló en el Experimento Multinacional 5 (MNE5)¹². Este experimento planteó un proceso abierto, democrático e inclusivo a todos los participantes con independencia de su poder e influencia y que arrancara en el análisis preliminar y se dilatara hasta la salida definitiva de las fuerzas multinacionales. A pesar de las enormes bondades de este proceso, todavía a fecha de hoy ningún actor ha procedido a la implementación de este método abierto, prefiriendo desarrollar herramientas más limitadas y más susceptibles de control político o autonomía nacional en operaciones integradas de gestión de crisis.

En segundo lugar, organizaciones como la Alianza Atlántica o la Unión Europea están desarrollando un Enfoque Integral mucho más restringido y orientado fundamentalmente a la mejora del funcionamiento de sus instrumentos internos de gestión de crisis. En este sentido, mientras el concepto aliado busca reforzar sus atribuciones en operaciones no-artículo 5 mediante la formalización de relaciones entre ésta y otros actores relevantes junto con la mejora de sus propias herramientas, lo que está comportando el desarrollo de una limitada capacidad específica para fines civiles¹³; la Unión Europea concibe su propio Enfoque Integral para complementar la existente CMCO (*Civil-Military Coordination*) para la coordinación interna de la Unión en materia de gestión de crisis y mejorar la dimensión exterior mediante la institucionalización de medidas de planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones integradas en un contexto de cambios institucionales provocados por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹⁴.

No obstante, es importante realizar dos breves apuntes al respecto, puesto que por un lado, en ambos casos sólo se pretende la cooperación práctica y la coordinación funcional en la medida de lo posible y sin que ello entrañe la definición de una única situación final deseada, ni unos objetivos estratégicos comunes, ni unas líneas de acción concre-

¹² USJFCOM J9 Concepts Division: *The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5*, USJFCOM, Suffolk, 2005.

¹³ *Declaración final de la cumbre de Lisboa*, pp. 2 y 9, 20 de noviembre de 2010.

¹⁴ GROSS, E.: «EU and the Comprehensive Approach», *DISS Report 2008-13*. Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2008.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

tas, ni tampoco la integración de medios y capacidades¹⁵. Por otro lado, tanto en el caso de la Alianza Atlántica como la Unión Europea, el desarrollo de esta iniciativa está siendo más lento de lo esperado puesto que en ambas organizaciones se están observando problemas políticos y controversias internas que están demorando su implementación práctica en las operaciones presentes¹⁶.

Muy distinto se presenta el Proceso de Planeamiento Integrado de las Misiones (*Integrated Mission Planning Process*) que está siendo implementado por el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas¹⁷ con el objeto de facilitar el planeamiento y ejecución de misiones integradas cívico-militares¹⁸. Su ámbito de aplicación se circunscribe al análisis previo y al planeamiento de las operaciones que puede llevar a cabo esta organización y su objetivo no es otro que incrementar la coordinación interna de las agencias pertenecientes a Naciones Unidas mediante el establecimiento de un proceso de planeamiento operativo integrado y secuencial, que comienza con el análisis de la situación y termina con la elaboración de los planes necesarios para implementar el mandato aprobado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Como puede constatarse, este modelo de Enfoque Integral es muy restringido y su utilidad real bastante limitada, puesto que no concibe las relaciones que esta organización deberá establecer con otros actores ajenos a ella durante el planeamiento operativo, ni como deberá coordinarse con el conjunto de organizaciones y agencias que participarán en la resolución de crisis sobre el terreno,

¹⁵ COLOM, G.: «El enfoque integral aplicado a la Alianza Atlántica y la Unión Europea», VV.AA.: *Los nuevos paradigmas de la seguridad*, pp. 29-47, Centro Internacional de Toledo para la Paz, Madrid, 2009.

¹⁶ JACOBSEN, P.: «Right Strategy, Wrong Place: Why NATO's Comprehensive Approach Will Fail in Afghanistan», *UNISCI Discussion Papers*, número 22, pp. 78-90, enero de 2010.

¹⁷ DPKO: *Integrated Mission Planning Process*, DPKO/HMC/2004/12, 23 de enero de 2004, posteriormente avalada por el secretario general en: UNITED NATIONS: IMPP (*Integrated Missions Planning Process*), Guidelines endorsed by the Secretary-General, 13 de junio de 2006. Por otro lado, sus antecedentes históricos pueden hallarse en RIKHYE, I.: *The Politics and Practices of United Nations Peacekeeping: Past, Present and Future*, Brown Book Company, Toronto, 2000.

¹⁸ UNITED NATIONS: *Note of Guidance on Integrated Missions*, 9 de diciembre de 2005 y UNITED NATIONS: *Note of Guidance on Integrated Missions* (revisada), 9 de febrero de 2006.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

ni tampoco imagina como deberá integrarse la ejecución y evaluación de la operación de paz¹⁹.

Finalmente, son muchos los países de nuestro entorno que están articulando su propio Enfoque Integral con el objeto de mejorar su coordinación interministerial o su actuación nacional en materia de gestión de crisis y así garantizar su unidad de acción en el ámbito exterior. Aunque existen enormes diferencias internas en relación al alcance, características y ámbito de aplicación del *Comprehensive Approach* a nivel nacional, a grandes rasgos se podrían establecer cuatro grandes modelos que se distinguen por el grado de coordinación interagencias y participación institucional o externa. El primero fue desarrollado por Canadá bajo la designación de «tres D» (*Diplomacia, Defensa y Desarrollo*) y se planteó para mejorar la coordinación de estos tres Ministerios en la resolución de crisis. A pesar de ser empleado por ciertos países de nuestro alrededor, la mayoría de éstos están procediendo a una mayor coordinación institucional bajo los preceptos del «tres D más C» (*Diplomacia, Defensa, Desarrollo y Comercio*) o Enfoque Gubernamental (*Whole of Government Approach*)²⁰. En este sentido, mientras el primero añade al Ministerio de Economía en el análisis, planificación y evaluación de cualquier acción integrada; el segundo propone que sean todos los ministerios y agencias gubernamentales (desde sanidad, educación o cooperación al desarrollo hasta interior, policía o sistema judicial) los que se coordinen para lograr una acción nacional única, coherente, estable y satisfactoria a cualquier crisis en cuya resolución pueda participar el país, una respuesta que parece sugerir que esta intervención puede dilatarse en el tiempo y entrañar labores de estabilización y de construcción nacional²¹.

El cuarto modelo sería el Enfoque Integral como tal, y entrañaría no sólo la coordinación de todos los ministerios y agencias implicados

¹⁹ CONNING, C. de: «Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions», *Security in Practice*, número 5, Norwegian Institute for International Affairs, Oslo, 2007.

²⁰ PATRICK, S. and BROWN, K.: *Greater than the Sum of its Parts? Assessing «Whole-of-Government Approaches» to Fragile States*, International Peace Academy, Nueva York, 2007.

²¹ USJFCOM J9 Concepts Division: *The Comprehensive Approach... opus citada*, pp. 12-17. Una visión complementaria al problema puede hallarse en GVOSDEV, N. and REVERON, D.: «Waging War, Building States», *Policy Review*, número 163, pp. 29-42, octubre-noviembre de 2010.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

en la resolución de la crisis, sino también integraría –en la medida de lo posible– en la evaluación, planeamiento y análisis, a actores externos a la administración del estado, caso de la sociedad civil, ONG o empresas privadas²².

En consecuencia, los cuatro modelos observados permiten constatar que cada país que desee incrementar su coherencia interna en la gestión de crisis puede optar por distintas fórmulas de integración: desde la más simple y orientada a la cooperación práctica entre los Departamentos de Defensa, Exteriores y Desarrollo, hasta la plena integración de todas las administraciones del Estado y la participación de actores privados y la sociedad civil.

En resumen, en términos generales puede afirmarse que el Enfoque Integral busca mejorar la coordinación de los actores participantes en la gestión de crisis complejas con el objeto de lograr una respuesta única y coherente a la misma. Sin embargo, los ejemplos aquí expuestos no sólo ponen de manifiesto que no existe ninguna definición única y universalmente aplicable de *Comprehensive Approach*; sino que la variedad de concepciones existentes parecen demostrar que bajo este principio general de actuación –fundamentado en la concertación de las estrategias y acciones de los actores participantes en la gestión de una crisis con el fin de lograr la unidad de acción y la coherencia en los planteamientos– se incluyen todas aquellas iniciativas nacionales e internacionales orientadas a resolver los problemas de coordinación internos y/o de cooperación externa identificados por cada nación u organización²³.

Aunque esta indefinición normativa, rivalidad institucional e incertidumbre práctica están lastrando la configuración e implementación de un Enfoque Integral común para todos los actores participantes en la gestión de crisis, esta iniciativa es especialmente útil para resolver eficazmente los conflictos híbridos. Y es que, tal y como el general Fabián Sánchez ha explicado en las páginas anteriores, la resolución de

²² RINATOKSKI, K. and AUTTI, M.: *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, Crisis Management Initiative, Helsinki, 2008.

²³ PETERSEN, F. and BINNENDIJK, H.: «From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability», *NATO Review*, número 3, marzo de 2008, s/n; o LINDLEY-FRENCH, J., CORMISH, P. and RATHMELL, A.: «Operationalizing the Comprehensive Approach», *Programme Paper*, número 1, Chatham House, Londres, 2010.

EL ENFOQUE INTEGRAL A LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

estos conflictos irregulares requiere una visión global del problema, un compromiso a largo plazo y el empleo armonizado de una amplia gama de herramientas de naturaleza política, civil, informativa, económica, de desarrollo o militar.

GUILLEM COLOM PIELLA

*Profesor del Instituto Universitario
«General Gutiérrez Mellado»*

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

La evolución de los conflictos y la política internacional

Durante la segunda mitad del siglo XX la política internacional estuvo directa y decisivamente condicionada por la bipolaridad y la disuasión nuclear imperante entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Lógicamente esta realidad se impuso a otros grandes procesos de cambio en la sociedad internacional, como el de la descolonización o el de las integraciones regionales, hasta el punto de mostrar la apariencia de una sociedad internacional estática o, al menos, estable.

Naturalmente el fin de la bipolaridad nuclearizada dio paso a una visión más completa y rigurosa de la realidad internacional con toda su complejidad, convirtiendo las certezas doctrinales sobre las amenazas políticas y militares del pasado en interrogantes e incertidumbres sobre los conflictos del presente. Por ese motivo, todo debate científico sobre la conflictividad internacional debe partir de un conocimiento de los hechos actuales como parte de la tendencia histórica a la que pertenecen.

ANÁLISIS DE LOS HECHOS:

LA TENDENCIA DE LOS CONFLICTOS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Tanto los datos del *Global Trends in Armed Conflict 1946-2009*, elaborado a partir de los datos del *Major Episodes of Political Violence 1946-2010* compilados por el equipo dirigido por Monty G. Marshall, director del Center for Systemic Peace, como los datos publicados en

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

el *Conflict Barometer 2009* por el equipo del Heidelberg Institute for International Conflict Research, avalan claramente las siguientes conclusiones:

1. La mayoría de los conflictos violentos son de baja o media intensidad, es decir no se trata de guerras sino de crisis, más o menos graves, o de formas de conflictividad prebélica con violencia latente o manifiesta (terrorismo, revueltas populares, golpes de Estado, etc.). Del total de 365 conflictos analizados en el año 2009 tan sólo 31 de ellos fueron guerras.
2. Por el ámbito de desarrollo de los conflictos, éstos han sido mayoritariamente intraestatales. De acuerdo con el *Conflict Barometer* de los 365 conflictos censados en el año 2009 un total de 273 fueron conflictos surgidos dentro de los países mientras que sólo 92 fueron conflictos entre países.
3. En ambas fuentes de datos existe coincidencia en la tendencia decreciente en el número de conflictos bélicos internacionales tras el fin de la bipolaridad, aunque existe una discrepancia entre estas bases de datos en cuanto a la tendencia a largo plazo.
4. Desde el fin de la descolonización, a comienzos de los años setenta, se ha producido un auge significativo de las guerras de origen étnico o revolucionario, dentro de la categoría de guerras intraestatales, superando también ampliamente el número de guerras interestatales.
5. Aunque no se puede establecer una relación de causalidad, se aprecia una clara correlación estadística entre el incremento de los conflictos intraestatales y el aumento de los procesos de transición política desde regímenes autocráticos a sistemas total o parcialmente democráticos.
6. Finalmente y con carácter general se puede afirmar que el periodo de bipolaridad presenta un mayor grado de conflictividad, tanto bélica como prebélica, que el periodo de las dos últimas décadas posteriores a la caída del muro de Berlín¹.

¹ CENTER FOR SYSTEMIC PEACE: *Global Conflict Trends (1946-2009)*, véase en: <http://www.systemicpeace.org/conflict.htm> (actualizado el 15 de marzo de 2011). MARSHALL, M. G. and COLE, B. R.: *Global Report 2009. Conflict, Governance and State Fragility*, edit. Center for Systemic Peace, 2010, véase en: <http://www.systemicpeace.org/Global%20Report%202009.pdf> (actualizado el 9 de mayo de 2011). MARSHALL, M. G.: *Major Episodes of Political Violence (1946-2010)*, véase en: <http://www.systemicpeace.org/warlist.htm> (actualizado el 27 de agosto de 2011).

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

Tomando en consideración estos hechos, se puede concluir que el proceso de transformación del orden político internacional, iniciado tras la desaparición de la Unión Soviética y el fin de la bipolaridad, tiene una estrecha correlación con los cambios políticos que se están produciendo en el interior de numerosos países y que ambos procesos se están realizando con una significativa reducción de la conflictividad bélica, aunque ésta se genera en mayor medida por las dinámicas políticas internas de los países que como consecuencia de las transformaciones que experimenta el sistema político mundial.

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Efectivamente, desde hace dos décadas se ha generado un creciente consenso doctrinal sobre la importancia y el alcance de los cambios que experimenta el orden mundial. Bajo el término de «globalización» se sustenta el criterio de que tales cambios son estructurales, afectando tanto a la dimensión política como a la económica y cultural, de un alcance mundial y con un efecto político que refuerza la hegemonía multilateral frente a la bipolaridad dominante en la época anterior².

Abandonada la hipótesis de una hegemonía unilateral de Estados Unidos que se difundió durante los primeros años noventa, poco a poco los hechos han impuesto la tesis de que la creciente interdependencia económica y comunicativa sólo puede ser gestionada políticamente por un sistema hegemónico multilateral, en el que las grandes potencias con capacidad de proyección mundial deben concertarse entre ellas en la definición de las reglas y decisiones de alcance global, al mismo tiempo que deben incorporar a las potencias regionales para lograr su aplicación efectiva en cada una de las áreas del sistema internacional.

Este nuevo orden mundial compartido entre las grandes potencias y las potencias regionales se encuentra en fase de creación y, por tanto, sus reglas de funcionamiento y sus efectos son todavía confusos y, con

2010). HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH: *Conflict Barometer 2010*, véase en: www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf (consultado el 23 de mayo de 2011).

² BAYLIS, J. and SMITH, S. (eds.): *Globalization and World Politics. An Introduction to International Relations*, tercera edición, edit. Oxford University Press, Oxford, 2006.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

frecuencia, cuestionados por las potencias medias o incluso por actores no estatales que pugnan por participar directamente en su definición.

Semejante tensión dialéctica en la configuración de las estructuras internacionales no es nueva ni exclusiva de este periodo histórico. Como han demostrado autores tan destacados como Henry Kissinger o Bull, constituye una característica propia de los procesos de transición del orden internacional³. Pero en la actualidad el cambio estructural de la sociedad internacional es coincidente con el cambio estructural en el seno de muchos países que forman parte de ella. La interacción entre ambas dimensiones, nacional e internacional, introduce un grado de complejidad e incertidumbre que dificulta notablemente la formación de amplios acuerdos políticos sobre las instituciones que deben organizar y las reglas que deben regir las relaciones entre los países tanto en su vertiente estatal como social.

En otras palabras, al mismo tiempo que se van diluyendo los límites entre las estructuras política, económica y cultural de la sociedad internacional, también se va difuminando la división histórica entre el orden estatal y el orden internacional, obligando a las potencias que deben definir y sustentar el sistema internacional a asumir la responsabilidad de determinar las reglas básicas que deben guiar la organización interna de los Estados y las sociedades. Todo ello en un contexto mundial dominado por la diversidad cultural y las aceleradas transformaciones económicas provoca un panorama poco propicio a lograr consensos generales sobre el orden internacional a instaurar o mantener y, todavía más, sobre los objetivos y los procedimientos para abordar y resolver los conflictos armados, ya sea en su modalidad de guerras convencionales o de guerras irregulares.

LA LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD INTERNACIONALES EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

Asistimos, por tanto, a una era caracterizada por la tensión permanente y creciente entre la «legalidad» internacional, en buena medida

³ BULL, H.: *The Anarchical Society*, tercera edición 2002, edit. Columbia University Press, Nueva York, pp. 90 y siguientes. KISSINGER, H.: *Un mundo restaurado*, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973. *Ídem*. *Política exterior americana*, editorial Plaza y Janés, Barcelona, 1974.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

heredada de etapas anteriores, y la transformación que está experimentando la «legitimidad» internacional como consecuencia de una poderosa tendencia a intensificar las relaciones entre países y sociedades con distintas formas de organización política y cultural.

Esta tensión que impera entre el orden y la justicia de la política mundial, por utilizar la terminología de Bull, se aprecia de un modo especial en la evolución de los conflictos armados potenciando su carácter híbrido, es decir multidimensional y complejo, y dificultando la aplicación de las políticas necesarias para su prevención, gestión y resolución definitiva⁴.

Ello se aprecia claramente en relación con la progresiva expansión de las normas jurídicas internacionales que regulan el uso de la fuerza y su creciente colisión con el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados. A la instauración del principio general de prohibición del uso de la fuerza establecido en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, se han sumado el Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948, las Convenciones de Ginebra del año 1949 sobre el Derecho Humanitario, la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948 y los pactos internacionales del año 1966 que la desarrollan y, más recientemente, el Estatuto de la Corte Penal Internacional del año 1998, además de los numerosos tratados de desarme, limitación y control de armamentos de ámbito universal, regional o bilateral o la instauración de nuevos principios como el de la «responsabilidad de proteger» que carecen todavía de una delimitación jurídica y política precisa con las dificultades de aplicación que ello acarrea.

Frente a esta evolución jurídica dirigida prioritariamente a armonizar la regulación de las relaciones entre los Estados y/o los organismos internacionales, como sujetos del Derecho Internacional Público, se aprecia un afloramiento cada vez más nítido de las diferencias o abiertas divergencias de principios políticos y valores culturales que imperan en el seno de unas sociedades estatales compelidas a influirse cada vez más en la medida en que las tendencias globalizadoras se van consolidando.

⁴ RIUTORT, B. (ed.): *Conflictos bélicos y nuevo orden mundial*, editorial Icaria, Barcelona, 2003.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

La orientación universalista que subyace en la legislación internacional reguladora del uso de la fuerza y los conflictos armados contrasta con la fragmentación política y cultural que subsiste como resultado de siglos o milenios de divisiones territoriales, étnicas, lingüísticas o religiosas. En el vértice de estas dos poderosas tendencias históricas, aceleradas durante las dos últimas décadas, se sitúa el marco en el que deben adoptarse las decisiones políticas y las intervenciones en relación con los conflictos híbridos.

En consecuencia no resultan extrañas las dificultades para poder definir las estrategias más eficaces a la hora de intervenir y resolver los conflictos híbridos que, aun siendo en su mayoría intraestatales, adquieren con suma facilidad una proyección internacional. Es frecuente que la lógica de decisión y acción que requiere la prevención, gestión o resolución de los «conflictos híbridos» se compadezca mal con las limitaciones políticas y/o legales que imponen los gobiernos de los países que deben llevarla a cabo, condicionados por el impacto de los medios de comunicación en las opiniones públicas y por los valores culturales que dominan la vida de sus sociedades. Son los conocidos *caveats* que pueden llegar a desvirtuar en la práctica las posibilidades de éxito de las intervenciones realizadas.

Entre los numerosos aspectos en los que pueden apreciarse las dificultades que entraña la tensión entre legalidad y legitimidad internacionales merecen destacarse tres: el relativo a la utilidad de la diplomacia preventiva, el referido a las actuaciones de mantenimiento de la paz, especialmente respecto de la población civil afectada por el conflicto armado, y el correspondiente a las medidas de estabilización tras el conflicto bélico.

Por lo que atañe a la diplomacia preventiva, resulta muy difícil compaginar la necesaria combinación de medidas de presión o sanción y de estímulo a la negociación, destinadas a evitar la escalada en el uso de la fuerza entre las partes como condición necesaria para facilitar la resolución definitiva del conflicto, cuando existe una creciente presión mediática y social, tanto nacional como internacional, que condiciona decisivamente las opciones políticas que pueden ser aceptadas por las partes o utilizadas por los países y organismos mediadores. La propia decisión de lanzar una iniciativa diplomática de carácter preventivo la convierte en centro de atención de los medios de comunicación de masas y a través de ellos de posicionamiento y/o movilización de las opiniones

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

públicas. Pero en un mundo globalizado mediáticamente la opción de una diplomacia preventiva discreta o secreta sencillamente es imposible.

En segundo término, las actuaciones requeridas para el mantenimiento de la paz exigen la aceptación previa de las partes en conflicto junto con el despliegue de los recursos humanos, civiles y/o militares, que deben llevarlas a cabo. La problemática de su aplicación se aprecia no tanto respecto de las unidades militares de los contendientes cuanto con relación a la población civil, víctima inevitable de la contienda, y los grupos armados irregulares poco respetuosos con las leyes humanitarias de la guerra.

Los datos demuestran que a pesar de la reducción apreciada en los conflictos bélicos tras el fin de la bipolaridad, las poblaciones de refugiados y desplazados han aumentado espectacularmente. De acuerdo con el Center for Systemic Peace el total de desplazados por los conflictos bélicos se ha situado entre los 30 y los 40 millones anuales de personas desde el año 1990. La prevalencia de la neutralidad que exigen las partes del conflicto bélico a las acciones desarrolladas por los *peacekeepers* condiciona o limita su actuación protectora de la población civil y de ayuda a los desplazados internos frente a las acciones violentas de grupos armados, regulares o irregulares.

Algo similar ocurre durante la fase de estabilización tras el conflicto armado. En efecto, dicha estabilización exige la ocupación del territorio por parte de las fuerzas militares, policiales y/o civiles de los países que intervienen en este tipo de misiones, así como la instauración, con frecuencia impuesta, de un control político sobre las autoridades locales y la propia población. Ambas condiciones necesarias para el logro de los objetivos de la misión estabilizadora constituyen, al mismo tiempo, importantes fuentes de deslegitimación política de las tareas estabilizadoras para grupos o sectores de la población que, al menos legalmente, debían ser los principales beneficiarios de esas tareas pero que rechazan la presencia de actores y fuerzas extranjeras en su territorio. De nuevo la contradicción efectiva entre la legalidad y la legitimidad se convierte en una causa directa de complejidad en la resolución de los conflictos bélicos.

A la vista de estos hechos resulta fácil constatar que la tensión entre la legalidad y la legitimidad que incide en las diversas fases de los conflictos armados, no puede resolverse exclusivamente mediante el recurso a una estrategia basada en el Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) sencillamente porque corresponde a la dimensión estructural del marco político en el que surgen y se desarrollan los propios conflictos

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

nacionales o internacionales. En definitiva, no es un problema estratégico o técnico sino de la voluntad (o falta de voluntad) política con la que se interviene en las distintas fases de evolución de los conflictos.

COMPATIBILIDAD ENTRE EL INTERVENCIONISMO HEGEMÓNICO Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

Esa voluntad política de intervención en los conflictos para prevenirlos, controlarlos o resolverlos, se desarrolla en un contexto internacional dominado por dos modelos de seguridad y defensa: el modelo del «intervencionismo hegemónico» y el de «seguridad colectiva».

El primero está cimentado sobre el derecho de autodefensa de los Estados frente a cualquier acto de agresión o de amenaza inminente de agresión y en la existencia de una jerarquía de poder político, económico y militar entre los países. De acuerdo con este orden jerárquico de poder, las superpotencias y las grandes potencias mundiales ejercen una hegemonía sobre el conjunto de la sociedad internacional mediante la adopción de decisiones y la implantación de normas de relación, jurídicas y políticas, entre sus actores que afectan decisivamente al orden internacional. Ello las convierte en las garantes últimas de dicho orden lo que conlleva la responsabilidad de intervenir cuando se altera su estabilidad y funcionamiento, especialmente si dicha alteración es consecuencia de conflictos armados en o entre países, o cuando se amenazan directamente sus intereses como potencias hegemónicas.

El intervencionismo de las grandes potencias, incluso mediante el recurso a la fuerza, es una consecuencia directa de la jerarquía imperante en el orden internacional con independencia del modelo particular de organización del poder que ha imperado en cada etapa histórica de la sociedad internacional⁵. Cuando las grandes potencias renuncian

⁵ Ya sea en el sistema de Estados europeo anterior al siglo XIX, en el concierto europeo de grandes potencias decimonónico o en la bipolaridad con disuasión nuclear posterior a la Segunda Guerra Mundial, las grandes potencias han ejercido una política intervencionista cimentada en una variable combinación de medios diplomáticos, económicos, jurídicos y militares con la finalidad de preservar la estabilidad y continuidad del sistema internacional del que ellas constituían sus principales pero no únicos beneficiarios. Para un estudio detallado de los diversos estadios de evolución de la sociedad internacional en los últimos siglos sigue siendo un clásico: TRUYOL, A.: *La sociedad internacional*, editorial Alianza Universidad, segunda edición, cuarta reimpresión, Madrid, 2004.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

a ejercer su función directora del orden internacional con su corolario de intervencionismo, como ocurrió durante el periodo de entreguerras, las instituciones internacionales, como la Sociedad de Naciones, y las normas establecidas para regular la solución de los conflictos o limitar su alcance y consecuencias pierden efectividad por carecer de credibilidad política y de eficacia disuasiva.

La restauración del fracasado sistema de seguridad colectiva con la aprobación de la Carta de Naciones Unidas, aunque paralizado parcialmente durante la etapa de bipolaridad, permitió vertebrar el intervencionismo hegemónico de las grandes potencias, en este caso las vencedoras de la contienda mundial, con un procedimiento de decisión multilateral centrado en el Consejo de Seguridad y de aplicación universal. Dicho procedimiento tenía como finalidad primaria la progresiva erradicación de la violencia entre los Estados como instrumento de su política exterior y, secundariamente, la limitación del alcance y los efectos de esa violencia sometiéndola a los dictados del interés político colectivo y el Derecho Internacional.

Naturalmente, como todo sistema internacional la seguridad colectiva goza de evidentes ventajas respecto al intervencionismo hegemónico ejercido directamente por las grandes potencias en época pretéritas, pero también ha demostrado importantes condicionamientos y limitaciones en su aplicación.

Entre las ventajas merece destacarse la que con frecuencia se señala como un inconveniente, es decir el principio por el que se reconoce la primacía de las grandes potencias (vencedoras) a la hora de tomar las decisiones en el Consejo de Seguridad (derecho de veto), en justa correspondencia a su mayor responsabilidad en el mantenimiento y funcionamiento del orden y la paz internacionales⁶.

⁶ Le evidencia de la especial responsabilidad que poseen las grandes potencias en la garantía y aplicación de la seguridad colectiva se ha demostrado doctrinalmente por la denominada *teoría de los bienes públicos*, y en la práctica por la contribución de las grandes potencias a las misiones internacionales de pacificación aprobadas por Naciones Unidas, tal y como se reconoce en el Informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, creado por el secretario general. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, A/59/565, 2 de diciembre de 2004. BRAÑA, F. J.: «Teoría de los bienes públicos y aplicaciones prácticas», *Estudios de Economía Aplicada* (número monográfico), volumen 22, pp. 177-186, 2004. *Troop and Police Contributors Archive (1999-2010)*, véase en: http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml (consultado el 28 de mayo de 2011).

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

Gracias a este principio el intervencionismo hegemónico de las grandes potencias resulta compatible con la seguridad colectiva de Naciones Unidas ya que garantiza su aplicación efectiva y, lo que resulta todavía más importante, le dota de credibilidad política y capacidad de disuasión.

El principal inconveniente del sistema de seguridad colectiva resulta de su carácter estatal. En efecto, al haberse creado por y para aplicarse en las relaciones entre los Estados, aunque legalmente se ha extendido también a las relaciones entre actores no estatales, resulta difícil y compleja su aplicación eficaz a aquellos conflictos armados en los que alguna o todas las partes intervinientes no son Estados, máxime si tales grupos gozan del apoyo activo de amplios sectores de la población civil.

En esos conflictos híbridos, la tensión entre la legalidad y la legitimidad, a la que ya nos hemos referido, emerge con toda su crudeza para mostrar los límites jurídico-políticos y las dificultades prácticas para aplicar el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. Es precisamente en las circunstancias en las que dicho sistema queda paralizado en su aprobación y/o aplicación cuando se aprecia nítidamente la importancia decisiva que para el orden internacional representa el intervencionismo hegemónico de las grandes potencias, únicos países capaces de dar una respuesta unilateral o multilateral al reto planteado por el uso de la fuerza por los actores no estatales⁷.

Naturalmente resulta erróneo pretender evaluar este tipo de intervenciones hegemónicas realizadas por las grandes potencias con los criterios políticos, legales y estratégicos del sistema seguridad colectiva de Naciones Unidas ya que se trata de dos sistemas claramente diferentes.

Actores y objetivos políticos en los «conflictos híbridos»

Como hemos podido apreciar, uno de los principales factores que ha contribuido a introducir complejidad en la evolución de los conflictos, re-

⁷ Ello se pudo apreciar claramente en la incapacidad de Naciones Unidas para evitar o limitar el genocidio de tutsis en la guerra de Ruanda (1993-1994) y su internacionalización a los países vecinos de Zaire, Burundi y Uganda. En cambio, las intervenciones del Reino Unido en Sierra Leona en el año 2000, de Estados Unidos en Afganistán con la operación *Enduring Freedom* desde 2001, de Rusia en Georgia en el año 2008 o la más reciente de Francia en Costa de Marfil, constituyen ejemplos de la capacidad unilateral de las grandes potencias de llevar a cabo intervenciones militares cuando fracasa el sistema de seguridad colectiva.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

forzando así a su carácter híbrido, es el creciente protagonismo de actores no estatales y la diversidad de actuaciones, incluido el uso de la fuerza, que son capaces de realizar tanto a escala nacional como internacional⁸.

DIVERSIDAD E IMPORTANCIA DE LOS ACTORES INTERVINIENTES EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

Aunque parezca obvio el primero y principal de los actores intervinientes en los conflictos híbridos es el Estado a través de sus múltiples instituciones políticas y militares. Sin embargo, las diferencias territoriales, demográficas, de régimen político, de desarrollo económico y de sustratos culturales genera también una diversidad de intereses y formas de participación en el conflicto. La categoría de actores estatales es, por tanto, heterogénea en su composición y diversa en sus intereses y formas de actuación.

A la distinción de los Estados en función de su participación o no en la generación y/solución de los conflictos así como de su posición hegemónica en el sistema internacional, conviene agregar las que se basan en criterios geopolíticos y geohistóricos. De acuerdo con los primeros los países que gozan de una contigüidad fronteriza, incluso sin intervenir directamente en los conflictos híbridos, no pueden evitar verse afectados por las consecuencias que provocan, obligándoles a definir su propia posición política tanto respecto de las partes del conflicto como con relación al resto de la comunidad internacional cuando ésta decide intervenir para evitarlo o resolverlo.

En este marco debemos situar el protagonismo de las «potencias regionales», es decir de aquellos estados que sin gozar de una vecindad geográfica fronteriza con las partes del conflicto híbrido, disponen de

⁸ RICHEMOND-BARAK, D.: «Non-State Actors in Armed Conflicts: Issues of Distinction and Reciprocity», BANKS, W. (ed.): *New Battlefields/Old Laws: From The Hague Convention to Asymmetric Warfare*, pp. 109-144, edit. Columbia University Press, Columbia, 2010. HEINZE, E. A.: *Non-State Actors and the Evolution of the Law of Armed Conflict*, International Studies Association, Annual Meeting, Nueva York, 15-18 de febrero de 2009, véase en: http://www.allacademic.com/one/isa/isa09/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSID=4eb819b643f961190164d1832b6746 (consultado el 28 de mayo de 2011). INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS-CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA: «Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis», *Cuadernos de Estrategia*, número 147, Madrid, agosto de 2010.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

un poder político y militar en la región en la que éste se desarrolla y, por tanto, se ven afectadas por sus efectos sobre la estabilidad, la paz y la seguridad regionales. La importancia que estas potencias regionales poseen en la génesis y evolución de los conflictos híbridos radica en que sus acciones u omisiones inciden en las estrategias que aplican las partes del conflicto contribuyendo a facilitar su resolución o su continuidad. Por ese motivo y de forma cada vez más clara, el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas trata de involucrar a las principales potencias regionales en las misiones internacionales de pacificación que decide realizar⁹.

En el otro extremo del espectro estatal se encuentran los denominados «Estados fallidos» (*failed States*) y los «Estados canallas» (*rogue States*). Los primeros son una de las principales causas de los conflictos híbridos intraestatales al no existir instituciones estatales capaces de desempeñar las funciones básicas propias de cualquier Estado, como son el control de fronteras, mantenimiento del orden público, protección de los derechos humanos esenciales, etc. Los segundos porque no sólo cuestionan o atacan abiertamente el orden internacional, sino que lo hace apoyando y patrocinando a grupos armados irregulares (guerrillas, grupos terroristas, organizaciones criminales internacionales, etc.) que desencadenan o refuerzan los conflictos híbridos.

Junto a los Estados figuran las organizaciones intergubernamentales, especialmente la Organización de Naciones Unidas (ONU), como la otra gran categoría de actores primordiales en la prevención, gestión y resolución de los conflictos híbridos. En buena medida, la intervención de las organizaciones internacionales está condicionada por las acciones de los Estados y en particular por las políticas de las grandes potencias mundiales, pero resulta evidente que no son meras ejecutoras

⁹ Aunque existe una amplia literatura sobre las potencias regionales y su contribución a la seguridad y estabilidad del orden internacional, su importancia en la aprobación y ejecución de las misiones internacionales de pacificación ha sido poco investigada hasta el momento presente. BUZAN, B. and WAEVER, O.: *Regions and Powers: The Structure of International Security*, edit. Cambridge University Press, Cambridge, 2003. NOLTE, D.: *How to Compare Regional Powers: Analytical concepts and Research Topics*, ECPR Joint Session of Workshops, Helsinki 7-12 de mayo de 2007, véase en: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/helsinki/ws9/Nolte.pdf> (consultado el 29 de mayo de 2011). FRAZIER, D. and STEWART-INGERSOLL, R.: «Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes», *European Journal of International Relations*, volumen 16, número 4, pp. 731-753, diciembre de 2010.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

de éstas ya que gozan de subjetividad jurídica, capacidad decisoria y medios propios para llevar a cabo sus actuaciones a través de agencias y organismos vinculados a ellas.

En el ámbito específico de la seguridad y la paz internacionales, la ONU goza de la supremacía legal que le atribuye la Carta en su artículo 103 y por consiguiente ocupa un lugar central en el funcionamiento y aplicación del sistema de seguridad colectiva. Ello ha obligado a los principales órganos de Naciones Unidas a crear una amplia red de organismos y agencias capaces de desempeñar la compleja y diversa gama de funciones requeridas en la gestión y resolución de los «conflictos híbridos». La propia Doctrina de Naciones Unidas sobre sus competencias y funciones en tales conflictos, ha ido evolucionando al compás de la experiencia adquirida en las dos últimas décadas. Todo ello ha influido tanto en las propias actividades de la organización como en las doctrinas y estrategias de otras organizaciones intergubernamentales y de los propios Estados¹⁰.

Junto al papel desempeñado por la ONU también merece señalarse el creciente protagonismo adquirido por dos organizaciones de ámbito regional pero con capacidad de intervención a escala mundial: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea. La primera es una Organización de carácter aliancista que en sus últimos documentos estratégicos ha asumido la función de garantizar la paz y seguridad de sus miembros mediante una proyección mundial de sus capacidades diplomáticas y militares. Esta reorientación de su carácter regional originario, unido a su efectiva participación en misiones «fuera de área» y al hecho de que forman parte de ella algunas de las grandes potencias mundiales, la convierten en un actor decisivo del sistema estratégico internacional.

Por su parte, la Unión Europea había desempeñado hasta fechas recientes un destacado papel como potencia económica mundial pero con escasa influencia diplomática y nula capacidad militar. Sin embargo, desde los Consejos Europeos de Helsinki (diciembre de 1999) y Santa María da Feira (junio de 2000) se inició un proceso de desarrollo de sus competencias y estructura institucional destinado a dotarle de una

¹⁰ CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL: «Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI», *Monografías del CESEDEN*, número 109, Madrid, enero de 2009.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

capacidad estratégica cívico-militar de prevención e intervención en los conflictos híbridos. El Tratado de Lisboa ha incorporado además una cláusula aliancista y una cláusula de solidaridad que junto con la implantación del Servicio Europeo de Acción Exterior permitirán convertir a la Unión Europea en un actor diplomático y estratégico mundial¹¹.

La tercera categoría de actores con protagonismo en los conflictos híbridos son los grupos armados irregulares. Ya se trate de grupos guerrilleros, organizaciones terroristas o grupos mercenarios, junto con las organizaciones sociales y políticas que los apoyan, configuran una compleja red de actores cuya importancia en los conflictos ha ido en aumento durante las últimas décadas. Todos ellos poseen tres características comunes: carecen de naturaleza estatal, disponen de una organización política y militar escasamente jerarquizada y operan con abierta violación de las normas legales y morales reconocidas por el sistema internacional¹².

Su desarrollo internacional se produjo asociado al proceso descolonizador del siglo XX y el auge de las grandes corrientes ideológicas (fascismo, nacionalismo, socialismo, comunismo, etc.) y volvió a resurgir en el contexto de la reorganización político-estratégica mundial iniciada tras el fin de la bipolaridad. Sus características junto con su proliferación y su creciente importancia estratégica, nacional o internacional, los hacen difícilmente identificables, escasamente predecibles en sus acciones y poco susceptibles de ser asociados a los procesos de prevención y resolución de los conflictos híbridos.

Son precisamente estos grupos armados irregulares los que confieren una mayor heterogeneidad a las partes intervinientes en un conflicto y los que potencian la fluidez entre las distintas fases de su evolución, incrementando su complejidad y dificultando la adopción de estrategias eficaces para su resolución definitiva. Complejidad y dificultades

¹¹ INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS: «Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa», *Cuadernos de Estrategia*, número 108, junio de 2000. INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS: «La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», *Cuadernos de Estrategia*, número 145, marzo de 2010.

¹² SHULTZ, R.; GODSON, R.; HANLON, Q. and RAVICH, S.: «The Sources of Instability in the Twenty-First Century. Weak States, Armed Groups and Irregular Conflict», *Strategic Studies Quarterly*, pp. 73-94, verano de 2011. NORWITZ, J. H. (ed.): *Armed Groups: Studies in National Security, Counterterrorism and Counterinsurgency*, edit. U.S. Naval War College. Newport, Rhode Island, 2008. Puede consultarse *on-line*, en: <http://ljeffnorwitz.com/TOC.aspx> (consultado el 29 de mayo de 2011).

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

que se ven acentuadas ante la evidencia de que la mayoría de estos grupos actúan con el apoyo o el patrocinio, con frecuencia encubierto, de los gobiernos de terceros países.

Otros actores con una activa participación en los conflictos híbridos son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Por su naturaleza, composición, competencias y medios, estos actores gozan de una limitada actuación en la evolución de los conflictos o en su resolución, estando directamente condicionados por las medidas adoptadas por los estados y las organizaciones internacionales. En cambio disponen de dos ventajas que facilitan el carácter complementario de sus actividades: la especialización funcional y la neutralidad política respecto de las partes del conflicto resultante de su carácter no estatal.

En efecto, su especialización funcional en actividades humanitarias, sociales, técnicas o económicas pero no directamente políticas o militares las convierten en actores eficaces durante las fases de prevención y de reconstrucción posbélica, incluso en algunos casos, como ocurre con el Comité Internacional de la Cruz Roja o la Media Luna Roja, también durante la etapa de la guerra irregular, pero resultan incapaces de contribuir decisivamente a la solución de este tipo de conflictos.

En cuanto a su neutralidad por carecer de naturaleza estatal y de capacidades militares, no siempre es reconocida por las partes del conflicto, especialmente por los grupos armados irregulares, por lo que cada vez es más frecuente que se conviertan en rehenes de sus estrategias y acciones armadas, lo que obliga a las fuerzas militares a incorporar la tarea de proteger a los cooperantes civiles de las ONG como parte de las funciones que desempeñan en las misiones de mantenimiento o establecimiento de la paz.

Tampoco puede ignorarse el activo y creciente protagonismo de los medios de comunicación de masas y las opiniones públicas. En un mundo dominado por los crecientes flujos de comunicación a escala global, los medios de comunicación de masas desempeñan la importante función de difundir las noticias y la propaganda sobre los diversos conflictos que se desarrollan en el seno de los Estados o en el contexto internacional, consolidando estados de opinión imperantes y condicionando sus actitudes y respuestas colectivas¹³.

¹³ DENNING, D.: *Information Warfare and Security*, editorial ACM Press, Nueva York, 1999. MORÁN, S. y GONZÁLEZ, A.: *Asimetría, guerras e información*, editorial Dilex, S. L. Madrid, 2009.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

Respecto del papel desempeñado por los medios de comunicación conviene diferenciar entre aquellos pertenecientes a las partes beligerantes y los medios establecidos en terceros países que no intervienen directamente en la contienda. Lo primeros ejecutan sus estrategias mixtas de información y propaganda con la evidente finalidad de reforzar su legitimidad política y atacar la cohesión política de las sociedades rivales o enemigas, al tiempo que recaban apoyos en las opiniones públicas de grandes potencias mundiales o regionales que no están directamente involucradas en el conflicto.

En cuanto a los medios de comunicación de masas pertenecientes a terceros países, su principal función es la de aportar información sobre el conflicto tanto a sus sociedades como a sus gobiernos, aunque en la mayoría de los casos las noticias que presentan como información son incompletas o están deliberadamente manipuladas, ya sea por los propios medios de comunicación o por las partes intervinientes en el conflicto, es decir se trata de noticias propagandísticas. Es el conocido como «efecto CNN» generado en la segunda guerra del Golfo y con posterioridad como «efecto *Al Jazeera*» respecto de la tercera guerra del Golfo¹⁴.

A la poderosa influencia que los medios de comunicación de masas vienen desempeñando en los «conflictos híbridos» se ha sumado en las dos últimas décadas el creciente impacto comunicativo aportado por Internet y la movilización colectiva causada por las redes sociales surgidas al amparo de este nuevo medio de comunicación¹⁵.

Ambas tendencias, que lejos de ser excluyentes se refuerzan mutuamente, están provocando cambios sustanciales en la naturaleza y evolución de los «conflictos híbridos» al aumentar el número de actores que influyen en ellos e incrementar exponencialmente su interconectividad y sus interdependencias mutuas, complicando su evolución y dificultando extraordinariamente las estrategias de resolución¹⁶.

¹⁴ Para una clara distinción conceptual entre información y propaganda en los medios de comunicación social, véase: CALDUCH, R.: *Dinámica de la sociedad internacional*, editorial Ceura, Madrid, 1993. Puede consultarse *on-line*, en: <http://www.ucm.es/info/sdrelint/lib2cap3.pdf> (consultado el 29 de mayo de 2011).

¹⁵ SAHAÚN, F.: *De Gutenberg a Internet. La sociedad internacional de la información*, pp. 323-397, editorial Fragua, segunda edición, Madrid, 2004.

¹⁶ La revolución comunicativa que está generando Internet resulta de la conjugación, en un único medio de comunicación, de cinco características que hasta ahora concurrían de forma separada en los distintos medios de comunicación: su estructura en una red mundial; la

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

En efecto, cada vez más poderosamente las opiniones públicas de los países, estén o no involucrados en el conflicto, están progresivamente dejando de ser reactivas y se están convirtiendo en colectividades proactivas que impiden y dificultan o facilitan y refuerzan las decisiones políticas y estratégicas que adoptan los actores estatales. De este modo, la complejidad de los conflictos híbridos se acrecienta gracias a la irrupción de unos públicos internacionales poco organizados, con opiniones diversas y encontradas, pero capaces de reaccionar de un modo simultáneo para condicionar decisivamente el marco estratégico en el que se desarrollan los conflictos. La importancia de este fenómeno ha crecido exponencialmente durante la última década y debería ser objeto de consideración a la hora de elaborar las estrategias de gestión y resolución de conflictos¹⁷.

Finalmente existe un conglomerado de actores transnacionales muy heterogéneo que también inciden en los orígenes, evolución y resolución de los conflictos híbridos, entre los que se encuentran las empresas multinacionales; los grandes movimientos religiosos; las colectividades raciales o étnicas y las culturas o civilizaciones. Todos ellos influyen generalmente de un modo indirecto o secundario, aunque en determinados casos su relevancia puede llegar a ser decisiva en las causas desencadenantes del conflicto o en las acciones por las que discurre.

LOS OBJETIVOS POLÍTICOS BÁSICOS DE LOS «CONFLICTOS HÍBRIDOS»

Cualesquiera que sean las causas inmediatas que desencadenan los «conflictos híbridos» y los objetivos concretos que las partes intervinientes aspiran a conseguir, todos poseen como característica esencial, especialmente en la fase de guerra irregular, la alteración del orden de

transmisión de información barata, instantánea y en cantidad prácticamente ilimitada; la posibilidad de utilizarse simultáneamente para la comunicación de masas e interindividual; la capacidad de soportar todos los lenguajes relevantes (escrito, oral; visual, gráfico, matemático; icónico; etc.) y, por último, permitir la interactividad en tiempo real entre los usuarios.

¹⁷ Para una explicación de cómo los actos individuales (microactos) se aglutinan para generar acciones colectivas y procesos sociales duraderos, sigue siendo esencial el artículo de: ROSENAU, J. N.: «Le touriste et le terroriste ou les deux extrêmes du continuum transnational», *Études Internationales*, volumen X, número 2, pp. 219-252, junio de 1979. Puede también consultarse en inglés, en: <http://www.questia.com/read/97580403> (consultado el 30 de mayo de 2011).

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

convivencia colectiva imperante, ya sea nacional o internacional, y por tanto son, en último extremo, una realidad radicalmente política. Desde esta perspectiva es necesario analizar qué objetivos políticos generales orientan y justifican la génesis, el desarrollo y la solución final de los conflictos híbridos para poder evaluar la utilidad de las estrategias adoptadas para alcanzarlos.

Una primera distinción es la que existe entre el objetivo de mantener o perpetuar las estructuras sociales; políticas; económicas o culturales establecidas, es decir el objetivo conservar el orden imperante, y el objetivo que busca transformar radicalmente o sustituir dicho orden. Al primero podemos considerarlo «un objetivo continuista» y al segundo «un objetivo transformador», aunque sin atribuir ninguna connotación ideológica a estas expresiones. La discrepancia entre ambos objetivos conduce a quienes los sustentan a desencadenar un conflicto sistémico o estructural que difícilmente puede resolverse mediante pactos alcanzados a través de la negociación debido a la incompatibilidad intrínseca de tales objetivos.

Esta primaria diferenciación de los objetivos políticos básicos admite nuevas distinciones. En efecto, el objetivo continuista admite, sin embargo, la existencia de una discrepancia respecto de qué personas, grupos o instituciones deben dirigir, controlar y perpetuar el orden colectivo de convivencia. En este contexto resulta esencial distinguir entre los actores que sustentan «el criterio de inclusión» o «participación» de las personas y colectividades como factor decisivo para garantizar la continuidad de las estructuras y los que recurren al «criterio de exclusión» o «imposición» de las personas y colectividades para mantener el orden establecido.

Naturalmente ambos criterios admiten una graduación en su aplicación real pero es fácil comprender que la concurrencia de ambos en un mismo ámbito nacional o internacional constituye una fuente de conflictividad que no tiene necesariamente que cuestionar la totalidad del sistema sino tan sólo una parcela específica, aunque importante, del mismo. Conviene destacar que en los conflictos generados por el antagonismo de criterios continuistas del sistema, la violencia puede llegar a ser tan extrema como la que se genera con los actores que sustentan un criterio transformador, pues en ambos casos la violencia no es más que el instrumento utilizado para resolver el conflicto de intereses u objetivos.

En cambio, la distinción relevante para quienes sustentan un objetivo político transformador no se centra en quienes deben realizar la

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

sustitución de las estructuras imperantes sino en «cómo» quieren llevar a cabo esa transformación profunda y radical. Surge así la diferencia entre las transformaciones realizadas de «forma progresiva» o «evolutiva» y las ejecutadas de «un modo rupturista o revolucionario». Las primeras requieren una acumulación de los cambios continuada en el tiempo y aceptada por sus autores hasta generar las nuevas estructuras por lo que, habitualmente, implican un bajo nivel de violencia pero con una dilatada duración que puede prolongarse durante generaciones hasta llegara de formar parte de la propia cultura. Por el contrario, las transformaciones rupturistas o revolucionarias se alcanzan mediante una concentración de los principales cambios estructurales en un breve periodo de tiempo motivo por el que siempre exigen altos grados de violencia para su ejecución.

La concurrencia de ambos objetivos sobre el modo de llevar a cabo los cambios estructurales genera un conflicto sistémico que además implica el recurso a la violencia aunque con distinto grado en su extensión e intensidad en función del apoyo social que recibe cada uno de estos criterios de transformación.

La combinación de ambas categorías de objetivos políticos básicos nos permite delimitar no sólo la naturaleza, alcance y complejidad de los conflictos híbridos sino también los medios preferentemente utilizados por las partes en cada una de las fases de su evolución y, por tanto, las estrategias más adecuadas que deberían adoptarse en su gestión y resolución. Podemos, en consecuencia, establecer la clasificación del cuadro 1.

Cuadro 1.— *Gestión y resolución.*

Objetivos políticos básicos						
Continuista				Transformador		
Proceso de inclusión o participación		Proceso de exclusión o imposición		Proceso progresivo o evolutivo		Proceso rupturista o revolucionario
Violencia <i>sí</i>	Violencia <i>no</i>	Violencia <i>sí</i>	Violencia <i>no</i>	Violencia <i>sí</i>	Violencia <i>no</i>	Violencia <i>sí</i>
Mayoría	Aceptado	Institucional	Legal	Represiva	Negociación	Prebélica
Minoría	Contestado	Social	Legítima	Subversiva	Presión	Bélica

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

Como podemos apreciar, la configuración de los conflictos híbridos en cada una de sus fases se corresponde estrechamente con los objetivos políticos básicos que persiguen las partes intervinientes. Sin embargo, aunque el recurso a la violencia como forma de relación dominante constituye un decisivo factor en la propia dinámica conflictiva, no puede llegar a ocultarnos la prioridad que poseen los objetivos básicos porque son los que realmente nos explican la naturaleza y las formas de acción, que dominarán las conductas de las partes intervinientes en el conflicto.

Las estrategias de respuesta política en las distintas fases de los «conflictos híbridos»

Si los conflictos híbridos poseen unos objetivos básicos de naturaleza política, parece lógico deducir que la respuesta que debe darse para gestionarlos y resolverlos tendrá que ser también de carácter político y adaptarse a los requerimientos de cada una de las fases por las que discurren este tipo de conflictos.

DIPLOMACIA PREVENTIVA Y ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

En la fase previa a la guerra, es decir la que incluye las controversias, los conflictos y las crisis, la doctrina establece como finalidad prioritaria «la solución pacífica» y negociada del conflicto con la intención de prevenir la aparición de la violencia generalizada y con ella la escalada hacia la guerra irregular. Por ello se proponen como los principales instrumentos: «la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz»¹⁸.

A su vez cada uno de ellos incluye una serie de medidas entre las que merecen destacarse: «los sistemas de alerta temprana», que deben aportar inteligencia sobre la evolución de las situaciones susceptibles

¹⁸ Véanse las definiciones de estos términos establecidas en el párrafo 20 del Documento «Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del secretario general presentado de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la reunión en la cumbre del Consejo de Seguridad», A/47/277, S/24111 del 17 de junio de 1992, en: <http://daccess-ods.un.org/laccess.nsf/Get?Open&DS=A/47/277&Lang=S> (consultado el 31 de mayo de 2011).

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

de generar conflictos o de provocar su escalada violenta; «las medidas para generar o consolidar confianza» cuya finalidad es introducir relaciones de cooperación para reducir la tensión en el conflicto; «la investigación de los hechos» orientada a determinar la responsabilidad de las partes en la creación del conflicto y facilitar un conocimiento de sus posibles soluciones; «las iniciativas políticas y diplomáticas» entre las partes, como la negociación o la mediación, destinadas a alcanzar una solución definitiva; «las medidas de sanción» dirigidas a remover las resistencias mostradas por las partes para resolver pacíficamente el conflicto; «el despliegue preventivo» en las zonas de crisis o el establecimiento «de zonas desmilitarizadas». La propia Doctrina de Naciones Unidas admite que el establecimiento de la paz puede requerir, bajo determinadas situaciones de crisis violentas, lo que ha denominado «unidades de resguardo de la paz» es decir unidades militares bien armadas y adiestradas para desempeñar una función disuasoria que impida el desencadenamiento de hostilidades o actos de agresión entre las partes.

No obstante, la experiencia en la prevención de conflictos acumulada durante las dos últimas décadas demuestra que este planteamiento doctrinal encuentra serias dificultades en su aplicación debido a la falta de voluntad política de las partes para resolver el conflicto por vías pacíficas, pero también debido a las contradicciones que existen en la aplicación simultánea de algunas de las medidas señaladas.

Por ejemplo, es difícil compaginar la negociación diplomática con la adopción de medidas de sanción política y económica o con despliegues de fuerzas multinacionales ya que las partes del conflicto que están condicionadas por tales medidas tienen una manifiesta tendencia a violar los acuerdos alcanzados, por considerarlos impuestos más que negociados, o bien a precipitar el uso de la fuerza como fórmula para alcanzar una posición negociadora más favorable. Los Acuerdos de Rambouillet (enero-marzo de 1999) respecto de la crisis de Kosovo o el fracaso de las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la guerra en Bosnia-Herzegovina hasta alcanzarse los Acuerdos de Dayton, constituyen ejemplos significativos de ambos supuestos.

Cabe también la posibilidad de que las medidas de un despliegue preventivo, en cuanto estabilizan una situación favorable a alguna de las partes, desincentivan la búsqueda de una solución definitiva mediante la negociación provocando un estancamiento en el conflicto. Los casos de la misión de UNMOGIP en Cachemira desde el año 1949,

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

de UNFICYP en Chipre desde el año 1964 o de MINURSO en el Sáhara Occidental desde el año 1991, responden claramente a esta posibilidad.

Por tanto, parece lógico sostener la tesis de que antes de adoptar medidas específicas de intervención en la etapa prebélica, los gobiernos de los países y los órganos responsables de las misiones internacionales en las organizaciones intergubernamentales, como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, el Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea o el Cuartel General de la OTAN, deberían considerar la compatibilidad entre los objetivos básicos de las partes así como la adecuación mutua entre las acciones y medidas estratégicas a adoptar.

LA COMPATIBILIDAD ENTRE LAS INICIATIVAS DIPLOMÁTICAS Y LA ESTRATEGIA MILITAR

Cuando el conflicto híbrido evoluciona para convertirse en una guerra irregular existen dos estrategias de respuesta política, aunque conviene subrayar que son excluyentes entre sí: «el mantenimiento de la paz y la imposición de la paz»¹⁹.

La finalidad primordial de la estrategia de mantenimiento de la paz es la de alcanzar y garantizar el cese de hostilidades durante el tiempo necesario para que pueda lograrse una solución política y negociada. Naturalmente su aplicación está condicionada por la voluntad de las partes de aceptarla expresamente, lo que se interpreta como la existencia de un mínimo entendimiento político entre los beligerantes sobre la necesidad de alcanzar una solución en la mesa de negociaciones y no en los campos de batalla.

En ocasiones ese entendimiento político común sólo se ha alcanzado de una manera formal y no de un modo efectivo. En estos supuestos el fracaso de esta estrategia sólo permite dos posibles respuestas políticas, la aplicación de la estrategia de imposición de la paz o, alternativamente, la retirada de las tropas y medios civiles desplegados sobre el

¹⁹ Véase la evolución de la Doctrina de Naciones Unidas sobre ambos tipos de estrategia: «Un Programa de Paz...», *opus citada*, párrafos 46 a 54, suplemento de «Un Programa de Paz»: Documento de posición del secretario general presentado con ocasión del cincuentenario de Naciones Unidas, A/50/60; S/1995/1 del 25 de enero de 1995; párrafos 33 a 46 y 77 a 80. En este Documento la estrategia de imposición de la paz es tratada bajo la rúbrica de «Acciones coercitivas», «Un mundo más seguro...», *opus citada*, párrafos 201 a 220.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

terreno dejando a los beligerantes dilucidar el resultando de la contienda mediante el uso de la fuerza.

Como la experiencia demostró en intervenciones internacionales como la de Somalia (UNOSOM I y II) o la de Ruanda (UNAMIR), la resistencia de las partes beligerantes a aceptar un amplio despliegue militar de fuerzas internacionales, unido a las dificultades de Naciones Unidas para recabar tropas y personal civil de los países miembros, conduce con frecuencia a formulaciones estratégicas de mantenimiento de la paz claramente inadecuadas entre los objetivos establecidos, las competencias atribuidas y los medios asignados, provocando su fracaso o la necesidad de modificar los mandatos originarios, lo que en la práctica implica una revisión de la estrategia inicialmente diseñada.

Además, el fracaso total o parcial de esta estrategia provoca un deterioro, que puede llegar a ser definitivo, de las acciones diplomáticas encaminadas a lograr una solución negociada. El resultado, por tanto, no sólo es estratégico o militar sino también político, demostrando con ello la primacía funcional del medio militar sobre el diplomático.

En cambio la estrategia de imposición de la paz mediante el uso de la fuerza se corresponde con la de una guerra en sentido estricto, ya sea convencional o irregular, en la que la finalidad prioritaria es detener las hostilidades mediante la derrota militar de los contendientes. Ello significa que sólo la victoria militar de las fuerzas internacionales puede permitir la resolución del conflicto bélico inicial y, por tanto, que las intervenciones de imposición de la paz deben desarrollarse siguiendo las pautas de una estrategia de sometimiento u ofensiva. La intervención en la segunda guerra del Golfo (1991) con el fin de obligar a la retirada de las tropas iraquíes de Kuwait o en la guerra de Bosnia-Herzegovina constituyen ejemplos exitosos de este tipo de estrategia con mandato de Naciones Unidas, al igual que la intervención de la OTAN en Kosovo (1999) lo fue sin mandato alguno²⁰.

Uno de los principales problemas que surge en la aplicación de esta estrategia está relacionado con las limitaciones estratégicas que imponen los mandatos de los organismos intergubernamentales. Cuando la

²⁰ Resulta significativo que en la página *web* de Naciones Unidas destinada a aportar información sobre las misiones realizadas o en curso, no figure ninguna referencia a las misiones de imposición de la paz, en: <http://www.un.org/en/peace/> (consultado el 31 de mayo de 2011). VERMEULEN, G.: *International Organisations and Peace Enforcement*, edit. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

imposición de la paz es adoptada por un mandato de Naciones Unidas o alguna otra organización internacional con competencias para ello, suele suscitar dos tipos de dificultades, a veces insuperables: la falta de adecuación entre los objetivos establecidos y los medios movilizados, de una parte, y la imposición de restricciones operativas incompatibles con el desarrollo de una estrategia militar con probabilidades de éxito²¹.

Las dificultades y condicionamientos que ambos elementos ocasionan en la ejecución de una estrategia de imposición de la paz se acenúan cuando debe aplicarse en el contexto de una guerra irregular en la que algunos de los contendientes son grupos armados no estatales que operan sin esas restricciones políticas, militares, legales y morales.

En resumen, en las operaciones de imposición de la paz la actividad diplomática no sólo queda condicionada por la evolución de las operaciones militares sino que queda imposibilitada para alcanzar resultados definitivos, hasta que éstas no han concluido con la derrota de los contendientes, ya que en caso contrario los logros alcanzados mediante la vía diplomática pueden quedar desvirtuados o arruinados por las acciones militares. Paradójicamente en este tipo de intervenciones la paz depende del éxito militar mucho más que del triunfo diplomático, un axioma que debería ser considerado por las autoridades políticas a la hora de establecer el marco estratégico de estas misiones, si se desea la explotación del éxito tras el fin de la contienda.

LA COORDINACIÓN POLÍTICA DE LOS ACTORES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Superada la fase de la guerra irregular, la dimensión híbrida del conflicto reaparece con fuerza durante los procesos de estabilización y

²¹ Desde esta perspectiva el mandato contenido en la resolución 1973 del Consejo de Seguridad del 17 de marzo de 2011, por el que se autoriza una misión de imposición de la paz en Libia, resulta estratégicamente erróneo y políticamente contradictorio. Desde el punto de vista militar, las limitaciones operativas impuestas a la fuerza aérea multinacional así como la prohibición de operaciones terrestres corresponden más a la lógica de una estrategia de mantenimiento de la paz. Ello pone de manifiesto la contradicción política, ya que la finalidad de la misión no es el cese de hostilidades entre los beligerantes sino únicamente la protección de la población civil en medio de un conflicto cuya resolución se deja al resultado de los enfrentamientos armados entre las partes. La consecuencia inmediata ha sido la continuidad de la guerra y el ataque a la población civil por las tropas fieles a Gadafi, como lo atestigua el caso del asedio a la ciudad de Misrata.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

reconstrucción posbélica. En esta etapa la finalidad es impedir la vuelta a las hostilidades para garantizar las condiciones que hagan viable, a medio o largo plazo, la reconciliación social junto con la reconstrucción política y económica del país o países que han sufrido los efectos de la guerra. Para ello se debe aplicar una respuesta política basada en «la estrategia de consolidación de la paz»²².

La estrategia de consolidación de la paz se desarrolla mediante dos procesos: el de estabilización política y militar y el destinado a lograr la reconstrucción general del país o países, incluida la restauración de la confianza mínima requerida para mantener el orden de convivencia nacional y/o internacional. La ejecución de estos procesos suele realizarse de forma simultánea, pero lo cierto es que el logro de la estabilización es una exigencia previa para garantizar la recuperación.

El proceso de estabilización incluye, entre otras, las siguientes actividades: el *desarme* de las partes contendientes y la destrucción de arsenales, «el desminado, la repatriación de refugiados», «la restauración del orden público», «el adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad», «la instauración y fortalecimiento de instituciones gubernamentales» y «la promoción de procesos de participación política» en los órganos estatales.

Naturalmente todas estas medidas no pueden realizarse con eficacia si no existe una voluntad generalizada de evitar la vuelta a las hostilidades y si, además, no se logra llevar a cabo la reconstrucción de las infraestructuras básicas que permitan alcanzar unas condiciones mínimas de normalidad en la vida cotidiana de la sociedad. Por ello la principal amenaza al proceso de estabilización es la existencia de grupos armados irregulares o de organizaciones criminales que a través de la violencia sistemática alteran la continuidad de las actividades de estabilización atacando a los actores, civiles o militares, que las realizan así como a la población civil que trata de restaurar su vida²³.

²² «Un Programa de Paz...», *opus citada*, párrafos 55 a 59, *Suplemento, opus citada*, párrafos 47 a 56. «Un mundo más seguro...», *opus citada*, párrafos 221 a 230 y 266 a 269.

²³ Ello explica por qué los grupos interesados en impedir la estabilización suelen desarrollar estrategias mixtas en las que se combinan atentados terroristas indiscriminados, generalmente ejecutados en lugares públicos para darles más visibilidad, con ataques guerrilleros contra unidades militares, uso de artefactos explosivos improvisados, secuestro de cooperantes internacionales, instigación de revueltas populares, difusión de propaganda subversiva, etc. MAÑAS, F. M. y JORDÁN, J.: «Artefactos Explosivos Improvisados (IED,s)», *Athena Paper*,

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

Otro de los elementos que complica el proceso de estabilización es la concurrencia de una pléyade de organismos, agencias, ONG y empresas, nacionales e internacionales, imprescindibles para llevar a cabo las tareas de ayuda humanitaria urgente y reconstrucción de infraestructuras críticas, a las que hay que proteger militarmente para garantizar su seguridad y a las que también hay que coordinar para impedir la dispersión de esfuerzos, a pesar de las resistencias que ofrecen algunas de ellas y de la heterogeneidad de autoridades de las que dependen. Por este motivo, la instauración de una autoridad que coordine las actividades de todos estos actores que están desplegados sobre el terreno ha llegado a convertirse en uno de los factores críticos del proceso de estabilización.

Los complejos y delicados procesos de estabilización resultarían insuficientes para garantizar la resolución definitiva de los conflictos híbridos si no fuesen completados por los procesos de reconstrucción política, económica y cultural de las sociedades. Sin embargo, estos procesos, claramente distintos de los de desarrollo que no corresponden a la estrategia de consolidación de la paz, requieren el apoyo de la comunidad internacional y su ejecución exige largos periodos de tiempo, motivo por el que las misiones de este tipo suelen prolongarse a veces durante décadas.

La importancia y dificultad de la estrategia de consolidación de la paz ha tardado en ser reconocida por los países y organismos internacionales, pero en la actualidad la propia ONU ha creado la Comisión de la Consolidación de la Paz por las resoluciones A/RES/60/180 de la Asamblea General y S/RES/1645 (2005) que está asistida por la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, encargada de gestionar el Fondo para la Consolidación de la Paz, demostrando con ello la creciente atención que le concede a este tipo de estrategia²⁴.

volumen 2, número 4, pp. 110-121, 17 de octubre de 2007, véase en: http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/47311/publicationdocument_singledocument/c9e81c96-0e34-4ea3-b52f-925a87a05916/es/Vol2+No+4+Art+3.pdf (consultado el 30 de mayo de 2011).

²⁴ Véanse las resoluciones en: [http://www.un.org/les/comun/docs/?symbol=S/RES/1645%20\(2005\)](http://www.un.org/les/comun/docs/?symbol=S/RES/1645%20(2005)) y en: <http://www.un.org/les/comun/docs/?symbol=A/RES/60/180> (consultados el 31 de mayo de 2011).

Conclusiones

La configuración del orden político internacional está en pleno proceso de transformación tras el fin de la bipolaridad con disuasión nuclear. Ello ha provocado una apreciable reducción de los conflictos bélicos internacionales y, al mismo tiempo, un significativo aumento del número de conflictos intraestatales que entrañan el uso de la fuerza.

La respuesta de la comunidad internacional se está desarrollando en el marco de seguridad delimitado por dos sistemas heredados de etapas anteriores: el de intervencionismo hegemónico de las grandes potencias y el de seguridad colectiva. No obstante y a pesar de la complementariedad que existe entre ellos, subsisten importantes dificultades para su aplicación en los conflictos híbridos, en parte debido a la complejidad intrínseca de éstos pero también por causa de la diversidad de actores que intervienen y las distintas estrategias de respuesta política que deben aplicarse en cada una de sus etapas.

La incapacidad demostrada hasta ahora por los gobiernos y organismos internacionales para asumir en la elaboración de estas estrategias de respuesta los objetivos políticos básicos que rigen las actuaciones de las partes intervinientes en los «conflictos híbridos», constituye en la actualidad el principal déficit político y estratégico apreciado en su prevención, gestión y resolución.

RAFAEL CALDUCH CERVERA
Catedrático de Relaciones Internacionales

LA INTELIGENCIA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

«Los guerrilleros y terroristas se esconden entre la población local, y como resultado es muy difícil identificarlos. Cuentan con apoyo local y los reclutan para futuras operaciones. Emplean a los jóvenes y a los pobres, de los que hay abundancia. Emplean el terreno mejor que los soldados de la coalición, son conscientes de nuestras deficiencias culturales y están dispuestos a explotar estas debilidades. Saben que las áreas urbanas son favorables para sus operaciones, porque pueden mezclarse fácilmente con la población después de sus ataques terroristas. Los soldados son incapaces en la mayoría de los casos de responder a los ataques o de seguirles, debido a los riesgos de daños colaterales»¹.

Las circunstancias descritas son las habituales en cualquier conflicto híbrido, y afectan a todos los ámbitos de actuación en el conflicto. Consecuentemente, condicionarán también la forma en la que se recoge, analiza y disemina la inteligencia. A la hora de diseñar una estrategia de inteligencia deberá tenerse en cuenta que, en un ambiente asimétrico o híbrido, el esfuerzo de inteligencia y los medios y métodos necesarios difieren de los empleados en operaciones convencionales, ya que hay elementos que no son aplicables, otros no habituales que dan buenos resultados y otros que deben emplearse de forma diferente. Aparecen además nuevos actores que operan en este escenario diferente, por lo que las soluciones conocidas hay que adaptarlas a las nuevas circunstancias.

¹ Descripción del teatro de Irak, PORKOLAB, I.: «Intelligence Analysis in Asymmetric Warfare», *NATO School-Polaris Quarterly*, volumen 1, issue 3, Autumn, 2004.

LA INTELIGENCIA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

En estos escenarios los equipos de inteligencia deberán mezclar los procedimientos militares empleados normalmente con otros más relacionados con la investigación criminal y policial si quieren obtener resultados. Porque el personal de inteligencia ya no sigue a fuerzas, sino a bandas o grupos. El problema es similar a cuando la policía debe determinar que personas pertenecen a que bandas, que territorio controlan, y que armas, tácticas y logística emplean, pero en este caso aplicado a combatientes-insurgentes-terroristas mezclados con la población. Debe implicarse en la medida de lo posible a las fuerzas policiales locales; la policía y los militares desarrollan operaciones de recogida de inteligencia diferentes, pero los datos recogidos y la inteligencia producida deberán usarse en apoyo mutuo.

En estas condiciones los medios más adecuados para la recogida de información son posiblemente la Inteligencia de Medios Humanos (HUMINT), la Inteligencia de Señales (SIGINT) y la de Inteligencia de Fuentes Abiertas (OSINT). Se puede considerar HUMINT como la principal fuente de inteligencia en un conflicto híbrido, pero se cuenta con la dificultad añadida de que en estas condiciones nunca se cuenta con suficientes traductores capaces de recoger información y llevar a cabo las entrevistas e interrogatorios, y que además en este caso el conocimiento y una verdadera comprensión de los factores culturales son críticos, por lo que el personal de Inteligencia deberá esforzarse en entender mejor el idioma, historia y cultura del área en que deben trabajar.

Sería también de utilidad el disponer de una base de datos con expertos, tanto locales como en nuestros países, con un conocimiento de las distintas zonas y áreas de especialidad, que puedan aportar el necesario conocimiento de la lengua, cultura y entorno local, empresarios, organizaciones no gubernamentales, universidades y *think-tanks*, entre otros, son fuentes humanas de información de la que no se hace un uso adecuado y que podrían potenciar la obtención de información local tan necesaria en estos conflictos.

A este respecto resulta de interés el artículo publicado en la revista *Atenea*², en el que informa que:

«La Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA), está tratando de desarrollar un sistema fácil de

² Revista *Atenea*: «El Departamento de Defensa trata de reemplazar la inteligencia humana con alta tecnología», en: http://www.revistatenea.es/revistatenealrevista/articulos/Gestion-Noticias_4073_ESP.asp# (consultado el 4 mayo de 2011).

LA INTELIGENCIA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

manejar que analice las redes sociales y las tendencias culturales utilizando gráficos, algoritmos complejos y nuevos avances en ordenadores para interpretar y predecir las acciones humanas.»

Significa un reconocimiento de la complejidad que supone la obtención de HUMINT en los escenarios actuales y previstos, en que las barreras lingüísticas y culturales hacen más difícil la interacción con la población y la obtención de inteligencia, y se siente la necesidad de completar los medios de inteligencia con nuevas herramientas que exploten la superioridad tecnológica y los avances informáticos.

Esta clara diferencia entre los escenarios convencional y asimétrico-híbrido desde el punto de vista de la Inteligencia ha motivado que autores como Matt Begert y Dan Lindsay hayan empleado el término de IPO (*Intelligence Preparation for Operations*)³ como evolución del IPB (*Intelligence Preparation of the Battlefield*) para conflictos asimétricos. Aducen que el IPB es incompleto al enfrentarse a una amenaza asimétrica. Según este concepto el IPO es un enfoque híbrido de inteligencia que comparte elementos de inteligencia militar e inteligencia de tipo criminal o policial, y responde al principio de enfrentarse a una amenaza híbrida empleando medios híbridos.

De forma condensada, las ideas sobre IPO serían las siguientes: la inteligencia militar piensa y actúa en términos de tamaño, forma y capacidades del enemigo, y el producto de su actividad sería una predicción acertada de la intención del enemigo. La inteligencia criminal tiene un enfoque diferente, y habla en términos de evidencia, pruebas, pistas y motivos. Su producto es ligar un lugar, momento y hecho con pruebas y certezas, y su meta es disminuir y disuadir actividades criminales-terroristas, manteniendo así el orden social y disminuyendo la actividad ilegal. IPO se dirige al área difusa entre crimen y guerra que afrontamos en un conflicto híbrido, y usa algunos elementos de cada uno de estos conceptos y usos de la inteligencia.

El objetivo del IPO sería disuadir, prevenir e interferir la actividad del enemigo antes de que pueda alcanzar una superioridad relativa que le permita actuar. Permitiría identificar posibles acciones enemigas mediante indicadores y alertas, y obtener suficiente información para

³ BEGERT, M. and LINDSAY, D.: «Intelligence Preparation for Operations», *Small Wars & Insurgencies*, 13:2, pp. 133 a 143.

LA INTELIGENCIA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

impedirla. Esta aproximación permitiría alcanzar una ventaja contra una amenaza desconocida antes de que se manifieste y se convierta en un hecho, y sería un medio para mantener una seguridad y libertad con una mínima restricción a las libertades personales.

Como ejemplo práctico de esta aproximación se puede citar la integración de expertos de la Policía Metropolitana de Londres y del FBI en células C-IED (*Counter Improvised Explosive Devices*) en la Fuerza de Asistencia y Seguridad en Afganistán. Su experiencia y la aplicación de métodos y medios de investigación criminal ha permitido identificar elementos de redes dedicadas a la fabricación y colocación de artefactos explosivos improvisados en Afganistán, y la metodología seguida en la identificación y tratamiento de las pruebas obtenidas ha permitido que los detenidos fueran procesados por la justicia local, lo que revierte en el necesario proceso de potenciar en lo posible las soluciones «locales» a los conflictos.

Como complemento a esta aproximación a una inteligencia militar más criminal, resulta también de interés el paralelismo que George W. Smith⁴ hace en su artículo entre la «Guerra de Independencia de España contra las tropas de Napoleón y la guerra de Irak». Se centra especialmente en lo que denomina *Cultural Intelligence* o *Cultural IPB*, al que se debe dar una atención especial en las fases previa al conflicto y posconflicto, y aduce que en ambas guerras la inteligencia se centró en los ejércitos en vez de en la gente. Esto hizo, y seguirá haciendo, ganar la paz mucho más difícil de lo que fue ganar la guerra.

Habla de la existencia, que se ha podido constatar a poco que se haya leído un poco sobre la guerra de Irak (y de la Independencia), de un vacío estratégico entre los combates y la inmediata necesidad de comenzar posteriores labores de estabilidad, apoyo y reconstrucción, y afirma que estas operaciones deben ser orientadas desde el punto de vista de Inteligencia.

Pone como ejemplo el fallo en prever el papel que grandes segmentos de la Guardia Republicana y del aparato de seguridad del partido Baathista, desperdigados a lo largo del país sin empleo y escasas perspectivas de futuro en un Irak ocupado, tendrían en el posconflicto. Los

⁴ SMITH, G.: *Avoiding a Napoleonic Ulcer: Bridging the Gap of Cultural Intelligence*, 8 de abril de 2004, en: http://www.au.af.millaulawclawcgateelusmclejcs_essay_smith.pdf (consultado el 26 abril de 201).

LA INTELIGENCIA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

análisis de Inteligencia les consideraron como unidades a batir, pero no se les tuvo en cuenta como personas no ocupadas y contrarias a la presencia internacional en un posterior escenario, sus actividades como insurgentes y su influencia en el posconflicto.

William Flavin argumenta a favor de un giro en la orientación de la Inteligencia en este mismo sentido, al afirmar que:

«El IPB debería incluir factores políticos, económicos, lingüísticos, religiosos, demográficos, étnicos, psicológicos y legales... La Inteligencia necesita determinar las condiciones necesarias y suficientes para que finalice el conflicto y para que los esfuerzos posconflicto triunfen»⁵.

En línea con ambos autores es necesario insistir en que es necesario que esas lecciones, tanto históricas como contemporáneas, vayan más allá del estudio por parte de historiadores y analistas. El paso necesario para afrontar la estructura, medios y enfoque de la Inteligencia en los próximos conflictos híbridos (que los habrá), es trasladar todas estas ideas, adquiridas a base de fracasos y pérdidas de vidas humanas, a los documentos doctrinales de inteligencia, que necesariamente deberán poner el necesario énfasis en una dimensión cultural de la inteligencia y enfocada en la población.

En el ámbito de un conflicto híbrido, el adversario asimétrico actuará normalmente mezclado con la población y a menudo en complejos escenarios urbanos. La obtención de Inteligencia en estas circunstancias se hace especialmente relevante y difícil, y las herramientas y métodos empleados en conflictos convencionales no siempre son válidos. El adecuado uso de HUMINT, empleando expertos locales y en nuestros países, de distintos ámbitos y que aporten el adecuado conocimiento de la lengua y culturas locales; la integración de técnicas policiales en los procedimientos de obtención y análisis de inteligencia empleando el concepto IPO; y el fomentar una adecuada inteligencia cultural son herramientas que, adecuadamente incorporadas a la doctrina de inteligencia, podrían mejorar significativamente la obtención de inteligencia en estos complejos escenarios.

⁵ FLAVIN, W.: «Planning for Conflict Termination and Post-Conflict Success», *Parameters* 33, número 3, Autum 2003, en: <http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/03autumn/flavin.pdf>, (consultado el 26 abril de 2011).

LA INTELIGENCIA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

La evaluación sociocultural debería integrarse como parte esencial del proceso de decisión y planeamiento de cualquier misión que intervenga en un conflicto híbrido no sólo porque muchos de los aspectos esenciales de tales conflictos sólo encuentran una explicación adecuada en las características culturales sino porque, además, la dialéctica cultural entre los componentes de la misión, civiles o militares, y las sociedades en las que tengan que actuar será inevitable y adquirirá una evolución diferenciada según se actúe en cada una de las tres fases por las que puede discurrir el conflicto híbrido. Reconocer las posibilidades y limitaciones que ofrecen los elementos culturales en el desempeño de la misión de intervención o pacificación constituye una de las principales claves de su éxito o fracaso.

FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ
Capitán de corbeta

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

El Enfoque Integral aplicado a la solución de conflictos no es un concepto nuevo aún cuando haya sido en los últimos años cuando ha cobrado especial protagonismo en la comunidad internacional. Hace ya décadas que militares y civiles habían llegado a la conclusión de que para combatir de forma eficaz a la insurgencia no bastaba con el empleo de medios militares sino que era necesario actuar en distintos ámbitos, con capacidades civiles, debido a que las causas que alimentan esos conflictos suelen tener normalmente sus raíces en problemas de tipo social, cultural, económico, etc.

Ya en el año 1940 el *Small Wars Manual* del Cuerpo de *Marines* de Estados Unidos reconocía, refiriéndose a lo que entonces se llamaban «pequeñas guerras», que la aplicación de medios militares exclusivamente no era suficiente para restaurar la paz porque las causas del malestar podían ser de tipo económico, político o social y, por tanto, quedar fuera de las posibilidades de la fuerza, siendo necesario el esfuerzo coordinado y la cooperación de los distintos departamentos de la Administración¹.

También en la operación *Malaya*, los británicos vislumbraron la necesidad de una acción unificada cívico-militar con la creación en el año 1950 del *Federal War Council* cuya misión era la coordinación de todos los esfuerzos de contrainsurgencia, civiles, policiales y militares. Y, desde los años sesenta del siglo pasado, diversos estudiosos entre ellos los militares franceses Trinquier y Galula publicaron sus obras que han constituido la referencia imprescindible para la formulación del moderno concepto del *Comprehensive Approach*. Y la idea de este enfoque

¹ «Countering Irregular Threats. A Comprehensive Approach», *Marine Corps Combat Development Command*, 14 de junio de 2006.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

integral no sólo es conocida desde hace muchos años sino que también se sabe que son necesarios cambios drásticos en la organización, equipamiento y adiestramiento de las fuerzas militares que luchan contra la insurgencia. El mismo presidente Kennedy reconoció en el año 1962 que para luchar contra la insurgencia se necesitaba

«Un tipo de estrategia completamente nueva, un tipo de fuerza enteramente diferente y por lo tanto una nueva y completamente diferente clase de adiestramiento»².

En definitiva, conocemos desde hace varias décadas cual debería ser la forma de organizar la lucha contra la insurgencia en los conflictos asimétricos, o híbridos, y sin embargo, la aplicación práctica del Enfoque Integral siempre ha encontrado dificultades casi insuperables, y así continúa ocurriendo en la actualidad, por más que se haya convertido en el concepto de referencia. Las experiencias de los últimos años no pueden ser más elocuentes y el caso de Afganistán es una clara muestra del escaso vigor y eficacia de ese teórico enfoque multidisciplinar cuyos resultados en ese teatro siguen siendo decepcionantes a pesar de la gran cantidad de recursos empleados.

Las razones de esas dificultades son múltiples, y de muy distinto orden, y ningún ámbito o disciplina de las que conforman el complejo mecanismo del Enfoque Integral están libres de ellas. El empleo de la fuerza no es una excepción y, si en el pasado su utilización como único recurso ya demostró su incapacidad para dar solución a los conflictos irregulares, su uso en el contexto del Enfoque Integral encuentra también no pocas dificultades tanto en el nivel político-estratégico como en el operacional y el táctico.

El nivel político-estratégico

El «conflicto híbrido», asimétrico o irregular puede generarse de muy diversas formas y en ámbitos muy diferentes y la incertidumbre que lo acompaña es quizás más acusada que en el caso de la guerra convencional. En general se desencadena en países de sociedades y culturas muy diferentes, sobre las que normalmente no se tiene suficiente conocimiento, y en los que no suele haber en juego verdaderos intereses

² FM 90-8/MCRP 3-33A *Counterinsurgency Operations*, 29 de agosto de 1986.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

vitales para las naciones que finalmente se ven involucrados en él y que lo hacen por un cálculo estratégico erróneo, por razones de solidaridad entre aliados o arrastrados por condicionantes políticos de muy diversa índole. Como ha señalado el profesor Rafael Calduch, el carácter marginal y la escasa inteligencia son características de estos conflictos³.

El caso de la intervención en Libia es el ejemplo más reciente de esa situación que, no por conocida, deja de repetirse con preocupante frecuencia. En fechas inmediatamente anteriores a la resolución del Consejo de Seguridad para la intervención en ese país el senador republicano estadounidense Mitch McConnell, que se mostraba favorable a que se ayudara y armara cuanto antes a los insurgentes libios, pedía sin embargo, al mismo tiempo, precaución porque:

«No estamos seguros de quienes son los insurgentes»⁴.

Lo que la experiencia acumulada demuestra es que los Estados, a la hora de empeñarse en un escenario de crisis, acaban recurriendo a la fuerza como el principal y casi único recurso sin que aparezca claro el razonamiento estratégico que justifique esa intervención, ni cuáles son los objetivos concretos a alcanzar, y menos aún el estado final deseado expresado en términos claros y realistas. Y tampoco suele analizarse con el debido rigor si las «misiones» para las que se pretende emplear la fuerza son verdaderamente de naturaleza militar o, simplemente, como suele ocurrir a menudo, se usan las Fuerzas Armadas para las más variadas tareas para muchas de las cuales no tienen la organización, los medios o la preparación adecuada, y únicamente porque en un primer momento parecen cubrir rápidamente una necesidad que se ha creado y a la que no se sabe cómo hacer frente.

Es bien conocida la frase del secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Dag Hammarskjöld, quien refiriéndose a las operaciones de paz, afirmaba hace más de 50 años:

«No es una misión para un militar, pero sólo los militares pueden hacerlo»⁵.

³ Características de la mayoría de los conflictos según el profesor Calduch citado en «Polemología, conflicto y guerra» de DIEZ CARRERA, César, en el número 18 de la revista *Atenea*.

⁴ SHANKER THOM: «U.S. Weighs Options, on Air and Sea», *The New York Times*, 6 de marzo de 2011.

⁵ ARBUCKLE, James V.: «No job for a soldier?», *NATO Review*, Autum, 2007.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

O las recientes declaraciones del ministro holandés de Asuntos Exteriores que, refiriéndose al tipo de misiones a realizar por los militares en el contexto del enfoque integral, afirmaba que:

«El enfoque debe ser tan civil como sea posible y tan militar como sea necesario»⁶.

Frases que, aunque ingeniosas, no dan solución alguna al problema que permanentemente se plantea de cuándo y cómo emplear la fuerza.

En este contexto, la formulación de la finalidad de la intervención, la definición de los objetivos que se persiguen, y el estado final deseado, unas veces suelen ser confusos o inexistentes; en otras ocasiones irreales o inalcanzables. Y esto suele ocurrir normalmente en los distintos ámbitos de decisión, empezando por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuyas resoluciones carecen muy a menudo de la claridad necesaria. Ya en abril de 2001 el propio secretario general, en su Informe titulado «Que no haya salida sin una estrategia», consciente de esta situación, en la sección dedicada a describir las funciones que incumben al Consejo en la formulación de un mandato, se expresaba en estos términos:

«Una buena estrategia de salida es el resultado de una buena estrategia inicial. Se espera, pues, que el Consejo de Seguridad logre definir un mandato claro y viable sobre la base de la comprensión común de la naturaleza del conflicto»⁷.

El último y muy actual ejemplo de la ambigüedad con la que se suelen adoptar tan graves decisiones es la resolución 1973 para la intervención en Libia que, desde el primer momento, no ha dejado de producir conflictos y desavenencias entre los aliados porque, una vez más, hay distintas interpretaciones sobre el significado de la misión de «proteger a la población civil» y de cómo debe emplearse la fuerza para ello, a la vez que se desconoce cuál debe ser el estado final deseado.

⁶ VIGGO JAKOBSEN, Peter: «Right Strategy, Wrong Place», *UNISCI Discussion Papers*, número 22, p. 81, enero de 2010.

⁷ *Informe del Secretario General de Naciones Unidas*, S/2001/394, p. 9, 20 de abril de 2001.

El nivel operacional

Situados en el teatro de operaciones, la falta de definición que normalmente se produce en el nivel político y estratégico, y la carencia de una doctrina generalmente aceptada para la aplicación del Enfoque Integral, repercuten de forma decisiva tanto en el ámbito de las misiones de la fuerza y su organización y funcionamiento como en la necesaria integración con el resto de actores en el teatro.

LA MISIÓN

Convertir el mandato genérico que recibe una coalición en una misión de naturaleza militar para la fuerza desplegada en el teatro de operaciones no es tarea fácil. La descomposición de la finalidad política en objetivos estratégicos, operacionales y tácticos, sucesivamente, tiene por objeto asignar cometidos a las unidades en el terreno que, una vez alcanzados, permitan llegar al estado final deseado. Para ello estos objetivos deben estar encadenados de una forma lógica, inteligible y, sobre todo, ser alcanzables con los medios disponibles. Si no está claramente definida la misión en los niveles político y estratégico difícilmente podrán ejecutarse operaciones militares coordinadas, coherentes y eficaces en el teatro de operaciones.

Ejemplo muy actual, e inevitable, de estas imprecisiones en la definición de la misión es el caso de la Fuerza de Asistencia y Seguridad en Afganistán (ISAF). Siendo el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU para la actuación de esta fuerza, ambiguo, extraordinariamente amplio, y sorprendentemente inmutable en los más de nueve años de conflicto, la conversión que de él hace la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en misiones para su aplicación en el teatro de operaciones de Afganistán no logra despejar las muchas incógnitas que aquél suscita sino que incluso llega a complicarlas porque, a su vez, lo descompone en cometidos excesivamente genéricos muchos de ellos de dudosa naturaleza militar. Pero además, si se comparan los distintos comunicados y declaraciones de autoridades de la OTAN y las directivas de los comandantes de la ISAF no es difícil encontrar significativas diferencias en su formulación.

En cuanto a la naturaleza de las misiones impuestas a la fuerza, aunque influenciadas por el tipo de operaciones a desarrollar, en gene-

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

ral suelen abarcar una amplia gama de tareas. Unas están razonablemente adaptadas a las capacidades militares tales como la lucha contra la insurgencia, el asesoramiento y adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad locales, imponer el mantenimiento de un alto el fuego pactado entre facciones hostiles, la contribución al desarrollo de los aspectos militares de la Reforma del Sector de la Seguridad (SSR), etc. Pero a estos cometidos suelen añadirse normalmente una cantidad no desdeñable de misiones de diversa naturaleza muchas de ellas de claro carácter civil o policial y de muy difícil o imposible encaje en la función militar.

A las dificultades para la adecuada formulación de misiones y cometidos para la fuerza no es ajena la aplicación de la doctrina estadounidense de las Operaciones Basadas en Efectos, EBO (*Effects-Based Operations*) al sistema de planeamiento operacional adoptado por los países occidentales en los últimos años. Una doctrina ineficaz porque, en palabras del general Mattis, comandante del *Joint Forces Command* de Estados Unidos:

«El término “basado en efectos” es fundamentalmente erróneo, tiene demasiadas interpretaciones, y va en contra la verdadera naturaleza de la guerra hasta el punto de que extiende la confusión y exagera la capacidad de predicción mucho más allá de lo que puede conseguir»⁸.

LA INTEGRACIÓN CÍVICO-MILITAR

Aunque las dificultades para la integración cívico-militar tienen causas muy diversas, la asignación a la fuerza de misiones de perfiles ambiguos o de carácter fundamentalmente civil no hacen sino complicar la situación en el teatro de operaciones. A los problemas derivados de una escasa o nula preparación para esos cometidos se une la necesidad de operar en estrecha coordinación con una multitud de organizaciones civiles, ya sea del país anfitrión o bien de la comunidad internacional, con distintas sensibilidades e intereses diversos y cuyos sistemas de trabajo difieren notablemente de la forma como se conciben, planean y deciden las operaciones militares. Aunque en los últimos años se han dado tímidos progresos en el trabajo conjunto cívico-

⁸ JAMES N., Mattis: «USJFCOM Commander’s Guidance for Effects-based Operations», *Joint Force Quarterly*, issue 51, cuarto trimestre de 2008.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

militar en distintas instancias internacionales como la ONU, la OTAN y la Unión Europea, queda aún un largo trecho por recorrer para que pueda disponerse de unos protocolos comunes de actuación conjunta.

Entre las misiones no-militares que se atribuyen a las Fuerzas Armadas las denominadas misiones humanitarias son las que suelen causar más dificultades de relación con las organizaciones civiles que, en muchos casos, sienten como una intromisión intolerable que los militares intervengan en la realización de ese tipo de actividades, aún cuando ellas no estén en disposición de prestarla, y se manifiestan claramente reacias a la colaboración militar.

El debate sobre la utilización de recursos militares para fines humanitarios es antiguo y se ha discutido mucho acerca del alcance de esas misiones e incluso de cuáles deberían de ser las condiciones que tendrían darse para esa intervención. Las organizaciones humanitarias suelen alegar que los principios básicos de imparcialidad y neutralidad, que junto con el de humanidad constituyen los pilares de la doctrina humanitaria internacional⁹ en la búsqueda del llamado «espacio humanitario», pueden ser cuestionados con la actuación de los militares. Para Naciones Unidas:

«El tipo de misión a desempeñar por las Fuerzas Armadas es el factor primario que determina la disponibilidad e idoneidad de una unidad militar para desempeñar tareas humanitarias ya que influye en si será o no percibida por otros como neutral e imparcial»¹⁰.

Según este criterio cuanto más complejo y conflictivo sea el entorno menor será la idoneidad de la fuerza en este tipo de tareas y más contestada tenderá a ser su actuación.

En definitiva, la relación con las organizaciones civiles en el teatro es fuente de fricciones que aún no se sabe cómo abordar. Y a la falta de una doctrina y procedimientos comunes, o al menos integrados, se une siempre la ausencia de un mando único, civil o militar, según la fase de la operación, condición que parece imprescindible para lograr la muy necesaria cohesión y unidad de acción entre actores tan diversos. Pero, por una parte, las organizaciones civiles rechazan someterse a ningún

⁹ «Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defense Assets In Disaster Relief», *Oslo Guidelines*, Revision 1.1, noviembre de 2007.

¹⁰ *Guidelines on the use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergency*, marzo de 2003.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

tipo de subordinación al mando militar y, por otra, las organizaciones militares tienden a acaparar el protagonismo en el teatro, aún cuando, si hacemos caso a la ya consolidada doctrina de contrainsurgencia este tipo de operaciones son fundamentalmente civiles.

A falta de un mando único realmente efectivo es necesario recurrir a mecanismos sustitutorios que permitan lograr, en la medida de lo posible, la unidad de esfuerzos sin que ello implique ningún tipo de dependencia. Para ello se recurre a diferentes modos de relación, desde la simple coexistencia, cuando no existen o no se pueden formular objetivos comunes, pasando por la coordinación, la colaboración, la negociación, o la cooperación, cuando hay una estrategia común, lo cual tampoco suele ser la norma. Mecanismos cuyos resultados son manifiestamente mejorables porque, entre otras razones, están supeditados al carácter y cualidades de las personas que en cada momento deban establecer esas relaciones.

LA ORGANIZACIÓN DE LA FUERZA

Otro de los problemas a los que se suele enfrentar el empleo de la fuerza en el teatro de operaciones tiene que ver con su organización y funcionamiento operativo. La propia naturaleza de las coaliciones, fórmula obligada para la intervención militar en este tipo de conflictos, es origen de no pocas disfunciones. Una muy importante es la escasez de personal para el cumplimiento de los cometidos asignados. Si bien en las fases prebélica y posbélica del conflicto la entidad de la fuerza puede ser suficientemente reducida, las operaciones de contrainsurgencia exigen una gran cantidad de efectivos, lo que produce una constante tensión entre los requerimientos del mando de la operación y las aportaciones reales de las distintas naciones siendo el resultado final, casi indefectiblemente, una falta de personal y de capacidades que impide cubrir todas las exigencias de la misión.

Pero al problema de la escasez crónica de efectivos con que tienen que operar las coaliciones militares se unen otras circunstancias siempre presentes en cualquier fuerza multinacional. Las capacidades de los distintos contingentes que participan en una operación suelen ser muy dispares, y a estas dificultades se unen las que genera el trabajo en una lengua extranjera que no se domina o incluso se desconoce. Todo ello da como resultado una cohesión y efectividad real muy inferior a la que

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

podría esperarse de la entidad de la fuerza. Finalmente cabe añadir otra circunstancia no menos dañina para el eficaz planeamiento y ejecución de las operaciones: las importantes limitaciones que las naciones imponen al empleo de sus fuerzas. Son los famosos *caveats*, verdadero dolor de cabeza de los estados mayores cada vez que deben planear cualquier operación por insignificante que sea; limitaciones provocadas no por razones operativas sino políticas, o simplemente electorales. Al final, se llega a situaciones tan peculiares como la que existe en la ISAF donde en la misma fuerza se siguen dos mandatos diferentes: naciones que consideran que están inmersas en una guerra irregular y otras que simplemente realizan misiones de reconstrucción o estabilización en un ambiente a veces hostil, y sin que estos conceptos tengan necesariamente el mismo significado para todos.

El nivel táctico

LAS FUNCIONES DE COMBATE

Es sin duda en este nivel donde la aplicación de la fuerza tiene una influencia decisiva en el curso de las operaciones. Es en la interacción constante con la población y el insurgente donde se decide una parte fundamental de la suerte del conflicto. Porque la seguridad de la población, aun no siendo condición suficiente, sí es un requisito imprescindible para el éxito y, en definitiva, una condición fundamental para la viabilidad de cualquier Enfoque Integrado. Pero la lucha contra el insurgente sin causar víctimas o daños a la población se ha demostrado un objetivo muy difícil de alcanzar. Y la razón principal es que las unidades militares que las naciones emplean en este tipo de conflictos asimétricos han sido organizadas, equipadas y adiestradas para la guerra contra un enemigo convencional pero no para la guerra irregular. Limitarse a realizar un adiestramiento de algunas semanas, o incluso meses, con anterioridad al despliegue en zona de operaciones se está demostrando completamente insuficiente para enfrentarse a las características y complejidades de este tipo de conflictos.

Tal como ha quedado patente en los conflictos de las últimas décadas una parte muy importante de los procedimientos y medios de

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

combate que se emplean contra un enemigo convencional, en función del cual se ha organizado la fuerza y se ha elaborado su doctrina de empleo, son ineficaces o claramente contraproducentes contra un enemigo irregular cuya forma de actuación es radicalmente diferente.

En el ámbito de la guerra irregular, la maniobra, función de combate básica en un contexto convencional, tiene una aplicación muy limitada e incluso llega a carecer de significado la mayor parte de las veces. La importancia de la ocupación del terreno suele ser irrelevante y el empleo de las armas colectivas y de apoyo produce, casi inevitablemente, bajas y daños en la población que aumentan el efecto rechazo y dificultan gravemente el objetivo de protegerla y conseguir su apoyo, por lo que los comandantes de la fuerza se ven obligados constantemente a revisar los procedimientos de empleo del armamento¹¹ y a imponer restricciones a su uso cada vez más extremas¹².

Sin embargo, la función de combate inteligencia, en este tipo de conflicto no sólo continúa teniendo toda su importancia sino que incluso la acrecienta, hasta el punto de que, posiblemente, se la pudiera considerar como la función de combate básica y fundamental que sustituye a la maniobra. Pero también con objetivos y procedimientos muy alejados de los convencionales. La guerra irregular requiere de la Inteligencia una estructura y procedimientos diferentes y desde luego una formación distinta del personal¹³.

Aunque se usa y abusa del término combate, e incluso se llega a hablar de batallas, la realidad de la guerra irregular es que, salvo raras excepciones, y en fases muy avanzadas de la insurgencia, no existen verdaderos combates sino escaramuzas y enfrentamientos de escasa entidad. No existen realmente formaciones enemigas a las que enfrentarse siguiendo los modelos de la guerra convencional por lo que las unidades que se despliegan no tienen normalmente el empleo táctico

¹¹ RUBBIN, Alissa J.: «Afghan Leader Calls Apology in Boys' Deaths Insufficient», *New York Times*, 6 de marzo de 2011.

¹² En los formularios de los informes que se emiten en los Cuarteles Generales de la ISAF con posterioridad al cumplimiento de una misión de búsqueda de insurgentes hay un párrafo que dice: «La fuerza de seguridad no disparó sus armas y protegió a las mujeres y los niños en toda la duración del registro», BING WEST: *The Wrong War*, p. 251, Random House, Nueva York, 2011.

¹³ FLYNN, Michael T.; POTTINGER, Matt and BATCHELOR, Paul D.: «Fixing Intel. A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan», *Center for a New American Security*, enero de 2010.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

para el que han sido concebidas. La verdadera preocupación del militar en este tipo de conflicto no suele ser el enfrentamiento directo con los insurgentes sino la proliferación de artefactos explosivos improvisados que, por ejemplo, están siendo la causa de la mayoría de las bajas en Afganistán, y a cuya neutralización los ejércitos tienen que dedicar una parte muy importante de sus esfuerzos lo que, además de distraer a la fuerza de otras funciones, provoca una gran frustración en el soldado¹⁴.

EL ADIESTRAMIENTO DE LA FUERZA

La variedad de misiones no convencionales que normalmente se encomiendan al militar en los escenarios de un conflicto irregular le obligan a mantener una cualificación compleja y especializada que a todas luces desborda con creces la ya de por sí absorbente formación del militar tradicional. Misiones que abarcan desde las habituales, genéricas, y normalmente no bien definidas, operaciones de reconstrucción, estabilidad, desarrollo, apoyo a la gobernabilidad, ayuda humanitaria, etc. a otras que implican todo tipo de «luchas»: contra el terrorismo, contra la insurgencia, contra la producción de droga, contra el narcotráfico, contra la corrupción.

Y además, la probabilidad de intervenir en escenarios distintos en plazos no muy dilatados obliga a que esos conocimientos y aptitudes múltiples deban extenderse a sociedades y países muy diversos que, para los militares de las naciones occidentales, serían la mayor parte de lo que ha sido llamado «arco de inestabilidad»¹⁵, desde África al Asia Central y Meridional. Por otra parte no parece aventurado afirmar que para poder desarrollar esta compleja labor, en la que el conocimiento y la comunicación con la población es una condición *sine qua non*, al militar le resultará prácticamente imprescindible conocer la lengua local, normalmente exótica y distinta de unos escenarios a otros; la mediación de algunos intérpretes, no siempre disponibles, y a veces de dudosa lealtad, resulta claramente insuficiente.

¹⁴ KAMBER, M.: «In Afghanistan, Insurgents Let Bombs Do Fighting», *The New York Times*, 17 de enero de 2011.

¹⁵ NAGL, John A.: *Learning to Eat Soup with a Knife*, p. XVI, The University of Chicago Press, Chicago, 2005.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

Y a todo lo anterior hay que añadir las implicaciones ético-jurídicas de la guerra irregular que chocan necesariamente con la formación intelectual y moral del militar, basada en el respeto y aplicación de las convenciones internacionales sobre las leyes de la guerra y de protección de los no combatientes, y que espera de su enemigo similar compromiso. Este conjunto de valores conforman una mentalidad que condiciona irremisiblemente su actuación y la constriñe. Para el insurgente actual, en cambio, no existen esas normas jurídicas o morales. Esta circunstancia queda perfectamente reflejada en la denominación de «guerra sin restricciones»¹⁶ que algunos analistas chinos han acuñado para el conflicto asimétrico.

Por otra parte la aplicación de los principios de proporcionalidad y discriminación se hace extremadamente complicada, y se exige a los militares conocer no sólo los principales efectos deseados en el empleo de una munición, o en la realización de una acción, sino también los posibles efectos de segundo e incluso tercer orden, incluidos los no deseables. La estricta observancia de estos principios, unida a las exigentes limitaciones que por condicionantes estrictamente políticos suelen imponer las naciones a sus tropas, generan una fuerte tensión añadida. El conflicto entre la necesidad de luchar, o al menos defenderse, y las bajas que involuntariamente se producirán entre la población civil al emplear los medios y procedimientos convencionales no adaptados a este entorno, es permanente, hasta el punto de provocar en las tropas frustración y sentimiento de indefensión.

Y a todas estas circunstancias hay que añadir el impacto mediático de las tragedias que inevitablemente el conflicto genera y a las que los medios de comunicación dan una difusión universal e instantánea de gran impacto en las actuales sociedades democráticas. Incluso el incidente aparentemente más insignificante puede tener unas repercusiones incontrolables e inesperadas. No en vano se utiliza la expresión «cabo estratégico»¹⁷ y también la de «guerras de los capitanes»¹⁸, para resaltar el hecho de que los militares de empleos inferiores se encuentran en situaciones en las que deben tomar decisiones que pueden provocar

¹⁶ KILCULLEN, David: *The Accidental Guerrilla*, p. 3, Oxford University Press, Nueva York, 2009.

¹⁷ FM 3-24 *Counterinsurgency*, 15 de diciembre de 2006.

¹⁸ SHANKER, Tom: «Warning Against Wars Like Iraq and Afghanistan», *The New York Times*, 25 de febrero de 2011.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

consecuencias estratégicas. Situación que inevitablemente carga sobre ellos una responsabilidad excesiva para la que lógicamente no están preparados.

Reflexiones finales y conclusiones

Se ha llegado a afirmar que el Enfoque Integral es más necesario y puede tener más eficacia a nivel táctico, porque es ahí donde la posible falta de coherencia de los diferentes actores internacionales pueden ser explotadas por las partes en conflicto¹⁹. Pero la realidad es que la falta de coherencia estratégica puede tener, y de hecho así ocurre, resultados muy negativos en el desarrollo de las operaciones. Y lo mismo ocurre a nivel operacional: la falta de coordinación y acción unificada de los diferentes actores es normalmente una receta para el fracaso. En realidad los malos resultados a nivel táctico son consecuencia inevitable de una deficiente gestión estratégica y operacional.

Para tratar de evitar los negativos efectos de la formulación de misiones ambiguas o inalcanzables parece imprescindible un gran esfuerzo en las primeras fases de la crisis, a fin de lograr un verdadero planeamiento integrado de todos los actores que intervienen y en el que los militares deben tener un papel destacado si se considera la posibilidad del empleo de la fuerza, a fin de asesorar oportunamente sobre de la viabilidad de la misión desde el punto de vista militar.

Para que la fuerza pueda ser empleada con eficacia y coherencia en un entorno de crisis es necesario disponer de un concepto de Enfoque Integral bien desarrollado y un mecanismo ágil y eficiente para afrontar las crisis, a la vez que se exploran otras alternativas. Seguramente habría que modular la relativa facilidad con la que se recurre al empleo de la fuerza en escenarios de los que no se tiene un conocimiento suficiente y en los que tampoco se ventilan intereses vitales. Así, en muchos conflictos sería seguramente más eficaz, y menos costoso, actuar por aproximaciones indirectas mediante el apoyo a los gobiernos, organizaciones o grupos sociales que proceda en cada caso para ayudar a recuperar la estabilidad cuanto antes. Esta estrategia podría incluir, en

¹⁹ *Seminar Publication on Comprehensive Approach*, p. 25. Crisis Management Initiative, Helsinki, 17 de junio de 2011.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

sus aspectos militares, entre otras misiones, el adiestramiento de fuerzas locales y el asesoramiento en los aspectos de organización y planeamiento de defensa.

En cuanto a los problemas de integración con las agencias y organizaciones civiles, antes y durante el desarrollo de las operaciones, no hay otro camino que el trabajo conjunto y permanente entre las principales organizaciones internacionales de forma que puedan elaborarse al menos unos protocolos de actuación comunes en los que un aspecto fundamental a considerar sean las condiciones del empleo de la fuerza, revisando con carácter restrictivo cuales son las misiones que los militares podrían asumir en los distintos tipos de conflictos y operaciones de paz, en función de una estimación realista de sus capacidades y limitaciones.

Aunque a nivel teórico la delimitación del empleo de la fuerza pudiera considerarse en algunos casos ya establecida, el ambiguo lenguaje utilizado no facilita su interpretación. Así, por ejemplo, por lo que se refiere a las operaciones humanitarias, la Directiva de Naciones Unidas en vigor especifica que sólo se emplearán medios militares como último recurso y «sólo en ausencia de cualquier otra alternativa civil para apoyar necesidades humanitarias urgentes en los plazos requeridos»²⁰. Es obvio que estas estrictas condiciones, por sí solas, no evitarán el empleo frecuente de medios militares en tareas humanitarias si las naciones siguen sin construir los instrumentos civiles necesarios para que el empleo de la fuerza sea verdaderamente un último recurso de emergencia.

En el ámbito operativo, posiblemente habría que revisar cuales son las misiones no estrictamente militares de las que podría encargarse excepcionalmente la fuerza. La variedad de cometidos de los que se responsabiliza hoy día a las Fuerzas Armadas es cuando menos sorprendente. En este contexto hay una obviedad que parece pasar fácilmente desapercibida: los ejércitos no pueden ser competentes en todo. Cualquiera de los grupos de misiones en los que se podrían encuadrar los múltiples cometidos que se les encomienda normalmente en escenarios ajenos al conflicto convencional, exige por sí solo una nueva especialización, costosa en tiempo y recursos, lo que está llevando a los ejércitos occidentales a postergar su adiestramiento para la guerra convencional

²⁰ «Guidelines on the use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergency», *UN MCDA Project*, p. 9, marzo de 2003.

EL EMPLEO DE LA FUERZA EN LOS CONFLICTOS HÍBRIDOS

y nuclear, y a dilatar en el tiempo la cada vez más urgente atención a su participación en la defensa cibernética.

En cuanto a las denominadas genéricamente operaciones de paz, que suponen una carga no desdeñable para los ejércitos actuales, y cuyos resultados son manifiestamente mejorables, seguir pensando, como en los años cincuenta del pasado siglo, que muchas de esas misiones no son propias de los militares pero que sólo ellos pueden hacerlas no parece la mejor forma de enfrentarse al problema. Seguramente habría fórmulas para corregir esta situación pero ello exigiría un decidido compromiso por parte de la sociedad civil.

Pero el adecuado y eficaz empleo de la fuerza en crisis o conflictos híbridos o irregulares parece exigir una profunda reflexión, no sólo acerca del contexto en el que debe ser utilizada, el tipo de misión y su correcta formulación, sino también sobre las capacidades de las unidades a emplear. A la vista de los pobres resultados que reiteradamente vienen obteniéndose con el empleo de la fuerza, fundamentalmente convencional, quizás no sería ocioso estudiar la posibilidad de constituir unidades especializadas exclusivamente en guerra irregular y cuya entidad sería función de los condicionantes geoestratégicos y defensivos de cada país. Aunque los inconvenientes de esta solución son obvios también parece claro que sus ventajas podrían razonablemente justificar este nuevo enfoque.

En cualquier caso la previsible evolución del contexto estratégico internacional obliga a abordar estos extremos con decisión sin que su inevitable complejidad justifique postergar el debate. La apuesta en juego es muy alta.

FABIÁN SÁNCHEZ GARCÍA

General de brigada del Ejército de Tierra (reserva)

ASISTENCIA HUMANITARIA EN ESCENARIOS HÍBRIDOS

La asistencia humanitaria engloba la prestación de ayuda de emergencia a las víctimas de desastres y conflictos mediante la provisión de bienes y servicios esenciales; las labores de apoyo a la rehabilitación y desarrollo social o la protección de los derechos fundamentales de las víctimas de conflictos siguiendo los principios básicos de humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia y universalidad¹.

Históricamente, las labores de ayuda humanitaria tendían a realizarse en apoyo a catástrofes naturales. No obstante, en la actualidad ésta tiende a prestarse mayoritariamente en escenarios de crisis y conflictos; lo que está dificultando la labor de los actores humanitarios y comportando la redefinición de sus principios de actuación y formas de ejecución².

Posiblemente, los dos mayores retos que deben afrontar los mecanismos de asistencia humanitaria en estos escenarios son la falta de seguridad y la injerencia militar. En efecto, en ambientes de conflicto irregular o híbrido, el clima de inseguridad creado por la violencia insurgente dificulta la acción humanitaria y convierte a sus agentes en víctimas o daños colaterales de uno u otro contendiente, o a menudo de ambos. En consecuencia, muchas agencias intentan garantizar su propia protección y libertad de movimientos mediante la provisión de apoyo externo –aceptando la presencia de fuerzas militares internacionales y solicitando los servicios de contratistas militares privados– o pactando con las fuerzas y milicias locales la entrada en su territorio³.

¹ PÉREZ DE ARMIÑO, K. (dir.): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, editorial Icara, Barcelona, 2001.

² MUNSLOW, B. and BROWN, C.: «Complex Emergencies: the Institutional Impasse», *Third World Quarterly*, volumen 20, número 1, pp. 207-221, febrero de 1999.

³ MEHARG, S.: *Helping Hands & Loaded arms: Navigating the military and humanitarian space*, Pearson Peacekeeping Press, Ottawa, 2007.

ASISTENCIA HUMANITARIA EN ESCENARIOS HÍBRIDOS

Igualmente, también se ha observado como la acción humanitaria puede tener efectos adversos, puesto que en varias ocasiones sus responsables se han extralimitado en sus funciones o han sido utilizados políticamente por los contendientes; ha contribuido a la prolongar el conflicto; ha reforzado las economías de guerra y evitado la generación de nuevas capacidades o no ha conseguido asistir a los grupos sociales más necesitados⁴. Finalmente, las recientes experiencias en Afganistán o Irak también han mostrado que cualquier agencia humanitaria occidental puede ser percibida como colaboradora de Occidente por la insurgencia, por lo que se convierte en un objetivo militar y tanto sus integrantes como sus proyectos pueden ser atacados⁵. Este clima de inseguridad destruye «el espacio humanitario», impide la provisión de asistencia de emergencia y presiona para que estos actores abandonen la zona de operaciones y no asistan a la población afectada en su rehabilitación, desarrollo o protección de sus derechos fundamentales. En consecuencia, no debe descartarse que en el contexto de los conflictos irregulares e híbridos, la participación de los actores humanitarios sea muy limitada o inexistente.

Por otro lado, las labores de asistencia humanitaria también pueden verse comprometidas por la injerencia militar. Y es que desde el fin de la guerra fría, las Fuerzas Armadas de Occidente han participado en numerosas operaciones de paz y se han involucrado en la prestación directa de ayuda humanitaria en escenarios de catástrofe natural y de conflicto armado. El empleo de medios militares en labores de asistencia humanitaria puede deberse a razones estratégicas, intereses políticos o demandas sociales y tener importantes efectos –mediante la provisión de transporte, logística o ingeniería– en la respuesta a emergencias y crisis; pero también provoca una enorme confusión a nivel doméstico e internacional puesto que está militarizando la asistencia, comprometiendo la independencia e imparcialidad de las organizaciones encargadas de ello y amenazando «el espacio humanitario»⁶.

⁴ BARNETT, M.: «Humanitarianism Transformed», *Perspectives on Politics*, volumen 3, número 4, pp. 723-740, diciembre de 2005.

⁵ MACRAE, J. and HARMER, A.: «Humanitarian Action and the “Global War on Terror”: a review of trends and issues», *HPG Report*, número 14, Overseas Development Institute, Londres, 2003.

⁶ BESSLER, M. and KARUOKO, S.: «Civil-Military Relations in Armed Conflicts: a Humanitarian Perspective», *Liaison-A Journal of Civil-Military Humanitarian Relief Collaborations*, volumen 3, número 2, pp. 4-10, noviembre de 2006.

ASISTENCIA HUMANITARIA EN ESCENARIOS HÍBRIDOS

Esta realidad se ha podido observar con gran detalle en Afganistán e Irak. En ambos escenarios, las labores de estabilización y lucha contra la insurgencia realizadas por los ejércitos ocupantes han primado la provisión de asistencia humanitaria –en particular la ayuda de alta visibilidad– a fin de conseguir la aprobación de las comunidades, lograr su colaboración práctica, incrementar su propia seguridad e incluso obtener información de valor militar⁷. En efecto, la práctica totalidad de los proyectos de impacto rápido realizados por los ejércitos buscan resultados rápidos y visibles para demostrar a la población local que la intervención tiene efectos positivos en sus vidas. Ello permite ganar sus «corazones y mentes» para no se opongan a la presencia de fuerzas extranjeras y, en caso de la ocupación de un territorio hostil, apoyar la lucha contra la insurgencia⁸.

No obstante, esta práctica avalada internacionalmente⁹ y muy frecuente de observar entre las fuerzas desplegadas en zonas de conflicto para obtener ventajas tácticas a corto plazo puede tener efectos negativos a medio y largo plazo. Y es que la experiencia ha revelado que muchos proyectos de estas características tienen limitados efectos para la población local; difícilmente apoyan la generación de capacidades autóctonas; satisfacen las necesidades de aquellas comunidades políticamente relevantes a costa de obviar las carencias de los grupos sociales más débiles; y no abordan las raíces del problema, por lo que no ayudan a la resolución del conflicto y pueden incrementar la inestabilidad política¹⁰.

En consecuencia, el clima de inseguridad y la injerencia militar son los dos principales retos que deben afrontar los mecanismos de ayuda humanitaria y las mayores amenazas que se ciernen sobre la pervivencia del espacio humanitario. En estos escenarios, la falta de seguridad dificulta la creación de este espacio de actuación y puede paralizar la asistencia humanitaria, provocar la marcha de las agencias encargadas

⁷ COLLINSON, S.; ELHAWARY, S. and MUGGAH, R.: *States of Fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action*, HPG Working Paper, Humanitarian Policy Group, Londres, 2010.

⁸ NASH, R.: «Demarcation Between Military and Humanitarian Activities in Afghanistan and the Role of Law», *Essex Human Rights Review*, volumen 4, número 2, pp. 1-23, septiembre de 2007.

⁹ DPKO (*Department de Peace Keeping Operations*), QIP (*Quick Impact Projects*): DPKO Policy Directive, 12 de febrero de 2007. Actualmente, esta Directiva se halla en proceso de revisión.

¹⁰ OXFAM: *¿De quién es esta ayuda? Ayuda politizada en crisis y conflictos*, pp. 24-26, Oxfam Internacional, Oxford, 2011.

ASISTENCIA HUMANITARIA EN ESCENARIOS HÍBRIDOS

de implementarla, motivar la prestación de apoyo militar a los actores humanitarios o promover el uso de los ejércitos en labores que no les competen. En efecto, a pesar de las pautas existentes –las directrices de Oslo y Multicriterios Análisis de Decisiones para orientar el empleo de medios militares y de defensa civil en toda la gama de emergencias y crisis¹¹– establecen que las Fuerzas Armadas se emplearán para apoyar a los actores humanitarios solamente en caso de extrema necesidad y como último recurso; su función quedará restringida a la provisión de un entorno seguro para que las agencias civiles puedan realizar sus labores y no prestarán ayuda humanitaria directamente; en los escenarios irregulares o híbridos esta presencia militar diluye el papel de los actores humanitarios y compromete la imparcialidad de la asistencia prestada¹².

Por lo tanto, la delimitación de las funciones a desempeñar y las responsabilidades a adquirir es especialmente relevante para los actores humanitarios, puesto que éstos son los garantes de generar y mantener la independencia del «espacio humanitario» frente cualquier injerencia externa, garantizando así que las actividades humanitarias y de apoyo al desarrollo se realizan libremente, de manera imparcial, neutral y respetando todos los principios humanitarios¹³.

Y para responder a los interrogantes que plantea la acción humanitaria en escenarios irregulares e híbridos, el Enfoque Integral puede ser una buena solución¹⁴. ¿Por qué? Porque una de las principales cualidades de este modelo para la gestión de crisis complejas radica en que los participantes puedan conocer de antemano el entorno en el que operan, los apoyos de que disponen, las responsabilidades que ostentan y

¹¹ OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS: *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, 1994 y 2006; *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, 2003 y 2006; y también INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE: *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*, 2004 y *Guidelines on the Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, 2001.

¹² HUBERT, D. and BRASSARD-BOURDEAU, C.: «Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects of Security and Access», *The Journal of Humanitarian Affairs*, número 24, noviembre de 2010, disponible en: www.jha.acl2010/11/24/shrinking-humanitarian-space-trends-and-prospects-on-security-and-access (consultado el 22 de mayo de 2011).

¹³ KHAMBATTA, M.: «Humanitarian Space and Stability Operations», *Edges of Conflict Working Paper*, número 3, Liu Institute for Global Issues, Vancouver, 2009.

¹⁴ La elaboración de estas ideas corresponde al trabajo de: YUSTE, P.: «Estabilización y contrainsurgencia como la lucha por la legitimidad: un modelo para la construcción de Estados», *DERI Working Papers*, número 1/2009, Universidad Autónoma de Madrid, 2010.

ASISTENCIA HUMANITARIA EN ESCENARIOS HÍBRIDOS

los condicionantes que deben superar¹⁵. En consecuencia, partiendo de una misión coordinada, una participación concertada, unos objetivos compartidos y una situación final común, la delimitación de funciones resulta más clara para todos los componentes de la intervención, favoreciendo así su coordinación e incrementando también su efectividad sobre el terreno.

Desde el ámbito humanitario se alerta que el Enfoque Integral amenaza la independencia, la neutralidad y la imparcialidad de la acción humanitaria¹⁶. No obstante, si se emplea con racionalidad, realismo y coherencia, este modelo proporciona a los participantes una parcela de responsabilidad y una esfera de actuación únicas –el *espacio humanitario* en el caso de los actores humanitarios– dentro del marco general de actuación que habilita el Enfoque Integral¹⁷.

En consecuencia, con el objeto de garantizar el *espacio humanitario* y no inmiscuirse en labores que no les competen, en el marco de operaciones de gestión de crisis y estabilización en ambientes de relativa paz bajo un Enfoque Integral, las Fuerzas Armadas deberán velar por mantener el clima de seguridad necesario para que los actores humanitarios construyan su espacio libre de cualquier injerencia exterior y procedan a la prestación de los bienes y servicios esenciales para la población, la provisión del apoyo a la rehabilitación y el desarrollo social o la protección de los derechos fundamentales de la población.

No obstante, si estas operaciones se desarrollan en ambientes de violencia insurgente, la acción humanitaria deberá superar importantes retos para mantener su espacio libre de cualquier injerencia externa. En este sentido, mientras la ayuda de emergencia podrá seguir el esquema anterior, la acción humanitaria deberá garantizar su autonomía e independencia frente a las labores de contrainsurgencia realizadas bajo el amparo del Enfoque Integral¹⁸.

¹⁵ ROTMANN, P.: «Built on shaky ground: the Comprehensive Approach in practice», *Research Paper*, número 63, NATO Defence Collage, Roma, 2010.

¹⁶ OXFAM: *¿De quién es esta ayuda?... opus citada*, pp. 26-28 o CORNISH, S. and GLAD, M.: *Civil-Military Relations: No room for humanitarianism in Comprehensive Approaches*, Norwegian Atlantic Committee, Oslo, 2008.

¹⁷ FRIIS, K. and JARMYR, P.: *Comprehensive Approach, opus citada*, pp. 13-14.

¹⁸ STRADVRIS, J.: «The Comprehensive Approach in Afghanistan», *Prism*, volumen 2, número 2, pp. 65-72, marzo de 2011 o INCE, M.: «Counterinsurgency: Falling Short of the Comprehensive Approach in Afghanistan», *Small Wars Journal*, 23 de enero de 2011, en: www.smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/653-ince.pdf (consultado el 22 de mayo de 2011).

ASISTENCIA HUMANITARIA EN ESCENARIOS HÍBRIDOS

Es muy probable que éstas sigan el esquema de *shape-clear-hold-build*¹⁹ que ha sido adoptado con cierto éxito en Afganistán e Irak²⁰. Según este modelo, una operación de este tipo se planeará y conducirá en un entorno multinacional e interagencias, y arrancará con una acción militar ejecutada con un nivel de fuerza suficiente para garantizar la seguridad de la zona o mediante un acceso negociado por los componentes civiles. Aprovechando este entorno de relativa seguridad, arrancarán los proyectos de impacto rápido para responder a las primeras expectativas de la población. Estos proyectos de alcance limitado y realizados primordialmente por el elemento militar de la operación, servirán para demostrar a la población civil que la intervención les reporta cambios positivos a sus vidas y para ganarse sus corazones y mentes. Después, se iniciarán las labores de construcción de infraestructuras y se incrementará la presencia institucional en la zona mediante la provisión de Fuerzas de Seguridad, administración de justicia o gobierno. Posteriormente, llegarán los servicios sociales básicos (agua, saneamiento, educación y salud) y empezarán los proyectos de generación de ingresos, que permitirán normalizar la situación de esta zona e proceder a una nueva etapa de expansión territorial siguiendo este mismo esquema de *shape-clear-hold-build*.

Como puede constatarse, en una operación de estas características los actores humanitarios podrán prestar asistencia de emergencia y contribuir, desde su independencia, a la estabilización de la zona. Sin embargo, será vital que éstos definan y aíslen «el espacio humanitario» frente a cualquier injerencia externa, puesto que muchos actores institucionales intentarán invadir este ámbito considerado vital para ganar los corazones y las mentes de la población.

GUILLEM COLOM PIELLA

*Profesor del Instituto Universitario
«General Gutiérrez Mellado»*

¹⁹ ARMADA, R.: «Shape-Clear-Hold-Build: la materialización táctica de las operaciones contrainsurgencia» en AMÉRIGO, F. y PEÑARANDA, J.: *Dos décadas de posguerra fría*, pp. 37-46, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»-Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009.

²⁰ CORDESMAN, A.: *Shape, Clear, Hold and Build: the uncertain lessons of the Afghan and Iraq War*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., 2009.

LOS ASPECTOS CULTURALES

La complejidad de las culturas, las fronteras culturales y la subcultura de la violencia

La dimensión cultural de los países ha sido tradicionalmente ignorada por la política internacional y también por los estrategas, a pesar de que las culturas constituyen el alma de las sociedades, las que generan y sustentan sus identidades colectivas, sus valores, sus instituciones y sus normas sociales de conducta.

Hace dos décadas, Huntington tuvo el mérito de centrar la atención sobre la relevancia de los aspectos culturales con su conocida obra sobre el conflicto entre civilizaciones¹. A pesar de la imprecisión del concepto de civilización que utilizó y de considerar exclusivamente las relaciones conflictivas entre las civilizaciones, se generó un debate intelectual y político renovado tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos y la intervención en Afganistán contra el régimen talibán.

Parecía evidente que se estaba desarrollando un conflicto civilizatorio entre el mundo occidental y el islam. La expansión de las células terroristas yihadistas, apoyadas por regímenes islámicos radicales

¹ HUNTINGTON, P. Samuel : *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, editorial Simon Schuster, Nueva York, 1996 (traducción de José Pedro Tosaus Abadía: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, pp. 65-91, editorial Paidós, Barcelona, 1997. La hipótesis central de este autor sobre la prevalencia de los conflictos intercivilizatorios no ha sido corroborada por los estudios cuantitativos. HENDERSON, E. A. and TUCKER, R.: «Clear and Present Strangers: The Clash of Civilizations and International Conflict», *International Studies Quarterly*, volumen 45, pp. 317-338, 2001. CHIOZZA, G.: «Is There a Clash of Civilizations? Evidence from Patterns of International Conflict Involvement 1946-1997», *Journal of Peace Research*, volumen 39, número 6, pp. 711-734, 2002.

LOS ASPECTOS CULTURALES

como los de Irán y Afganistán o por otros más moderados como los de Arabia Saudí, mostraban una imagen de conflicto híbrido y difuso que los medios de comunicación propagaron magnificando su dimensión y distorsionando su naturaleza y sus verdaderos fines². El análisis de los fundamentos socioculturales de los países como causa de conflictos, nacionales o internacionales, quedó así establecido sobre bases falsas o, en el mejor de los casos, simplistas.

En la actualidad, la teoría del choque civilizatorio entre el islam y Occidente resulta cuando menos cuestionable sino se encuentra ya abiertamente desmentida por los hechos. Las aspiraciones de muchos países islámicos, árabes o no, a instaurar sistemas políticos más participativos y garantes de los derechos humanos se une a las demandas de sistemas económicos más justos y redistributivos de la riqueza. En definitiva, hay una ola de imitación cultural de instituciones arraigadas en las sociedades occidentales. Conflicto civilizatorio o imitación cultural, el debate teórico ha tenido la tendencia a centrar sus análisis en algunos elementos culturales de las sociedades como el idioma, la religión y las características étnicas o raciales. Sin embargo, la compleja estructura y la diversidad de elementos que configuran una cultura exigen un planteamiento teórico mucho más completo y riguroso que el que se ha realizado hasta el momento³.

² Sobre el terrorismo yihadista, pueden consultarse: AVILÉS, J.: «Una amenaza compartida: la *yihad* global en Europa y el Magreb», *ARI*, número 15, Real Instituto Elcano, 2005. Para un análisis cuantitativo del terrorismo yihadista neosalafista, véase: REINARES, F.: «¿Es el terrorismo internacional como nos lo imaginábamos: Un estudio empírico sobre la *yihad* neosalafista global en 2004», *Documentos de Trabajo*, número 33, Real Instituto Elcano, 2005. La percepción de amenaza de los grupos yihadistas se concentra mucho más en las sociedades islámicas que en los países occidentales por ese motivo la mayoría de sus actividades terroristas se realizan en países islámicos y se dirigen contra las poblaciones musulmanas. De acuerdo con los datos aportados por el National Counterterrorism Center de Estados Unidos, en el año 2005 se censaron 11.000 atentados terroristas con una total de 14.600 muertos. De ellos el 30% de los atentados y el 55% de las muertes (8.300) acontecieron en Irak. De las aproximadamente 40.000 víctimas totales, entre muertos y heridos, provocadas por los atentados terroristas de ese año entre 10.000 y 15.000 fueron musulmanas, frente a ellas sólo hubo 56 norteamericanos muertos de los que 47 lo fueron en Irak. Las evidencias hablan por sí mismas mucho más que cualquier argumento contrario.

³ Para la consideración de un modelo teórico de las culturas y de sus relaciones véase: CALDUCH, R.: «Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista», *Derechos humanos y conflictos internacionales. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006*, pp. 23-80, editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007.

LOS ASPECTOS CULTURALES

En efecto, una primera reflexión que debe realizarse es la que diferencia entre los elementos racionales y los emocionales que existen en toda cultura. Entre los primeros se encuentran los resultados del conocimiento científico y los avances tecnológicos cuya difusión es universal y cuya asimilación se puede realizar en breves periodos temporales y por sociedades con culturas en distinto grado de evolución. Por el contrario, los elementos emocionales, es decir aquellos que surgen de la parte inconsciente de la psicología colectiva de las sociedades y que movilizan a las personas a partir de sus sentimientos y emociones, sólo pueden difundirse a otras culturas en largos procesos históricos multi-seculares y su recepción en sociedades culturalmente diferentes suelen provocar reacciones colectivas de resistencia o rechazo cultural, con frecuencia unido a la violencia. Las religiones, el sentimiento nacional o la lealtad al clan o la tribu pertenecen claramente a este tipo de elementos emocionales de las culturas.

Fácilmente se puede apreciar que determinar de forma rigurosa los elementos racionales y emocionales que definen la o las culturas existentes en una sociedad permiten comprender y, en buena medida, anticipar la naturaleza, la dimensión y las consecuencias de los conflictos que surgen en su seno.

Una segunda consideración afecta a la existencia de las fronteras culturales que existen en toda sociedad y que pueden convertirse en verdaderas fracturas culturales causantes de tensiones y conflictividad social. Las principales fronteras culturales derivan de la diversa composición de la sociedad por edades, sexo, etnias o razas, junto con el desigual reparto territorial de la población y la riqueza así como por los desplazamientos migratorios de sus individuos. Todos estos elementos diferenciadores constituyen las bases desde las que se erigen las líneas de demarcación sociocultural, que condicionarán de un modo decisivo la conformación de las identidades culturales colectivas y su difusión en y entre los pueblos.

La más primaria y universal de estas fronteras sociales de las culturas es la que surge de la diferencia sexual de la que se ha derivado históricamente la organización de la jerarquía social basada en el patriarcado, que constituye una de las más arraigadas experiencias presentes en todas las sociedades a lo largo de la historia de la humanidad. La amplia y predominante difusión histórica de las culturas patriarcales sobre las matriarcales, no nace asociada a las principales religiones

LOS ASPECTOS CULTURALES

o concepciones filosóficas sino que, por el contrario, éstas las consagraron y perpetuaron a través de las realidades sociales imperantes en el momento de su aparición hasta consolidar una verdadera y poderosa línea de fractura sociocultural, por ese motivo, la discriminación social, política, económica y cultural de la mujer que impera en la mayoría de los países, junto con la violencia de género que generalmente la acompaña, no pueden identificarse con determinadas religiones o culturas⁴.

Relacionada con la diferenciación social por razón del género, surgió históricamente la división social en base a los vínculos de sangre. La ampliación de la familia a través de la consanguinidad permitió la aparición de los clanes agrupados en tribus, etnias, castas o estamentos sociales. Todas estas formas de agrupación y organización social poseen en común dos rasgos distintivos: su determinismo inmutable y su carácter exclusivo.

En efecto, la pertenencia a cualquiera de los grupos citados no surge de un acto voluntario y, por tanto, susceptible de modificarse vitalmente por cada individuo, sino de la irreversible realidad de la procreación. Se pertenece a una determinada colectividad social porque se desciende biológicamente de miembros de esa misma colectividad. El nacimiento y la muerte constituyen los dos sucesos definitorios de la pertenencia grupal. En tales circunstancias, la voluntad humana de cada persona resulta irrelevante a la hora de definir la posición que puede ocuparse y las funciones sociales que deben desempeñarse. El origen biológico predetermina la propia existencia individual y el proceso de socialización que se recibirá, así como el nivel cultural al que se podrá acceder y en el que se podrá participar activamente. Ello cimienta el orden de convivencia social sobre *grupos cerrados* que practican el principio de la exclusividad como elemento de organización jerárquica de las sociedades. Este principio, por definición, es incluyente de cuantas personas tengan

⁴ CASTELLS Y WALLERSTEIN son de los pocos autores que abordan el fenómeno del patriarcado como una parte esencial en la conformación de la identidad individual y colectiva de las sociedades actuales. CASTELLS, M.: *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power of Identity*, editorial Blackwell Publishers Inc., Cambridge (Massachusetts), 1997, traducción al castellano de Carmen Martínez Gimeno: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, volumen 2, pp. 159-269, editorial Alianza, Madrid, 1998. WALLERSTEIN, I.: *World-systems analysis. An Introduction*, editorial Duke University Press, Londres, 2004, traducción de Carlos Daniel Schroeder: *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, editorial Siglo XXI, México, 2005.

LOS ASPECTOS CULTURALES

vínculos de sangre con algún miembro del grupo, pero excluyente del resto de la sociedad⁵.

Surgen así las culturas cerradas que poseen un carácter muy tradicional, ya que es gracias a la tradición cómo surgen y se desarrollan, por lo que serán refractarias a la modernización, dificultarán la movilidad social y tenderán hacia la uniformidad cultural. Unos rasgos propicios al conflicto en las relaciones con otros grupos culturales que, sin duda, se ven agudizadas por la percepción de amenaza que experimentan las sociedades con culturas cerradas al enfrentarse con la realidad de la globalización. Por esta razón, cuando las fronteras culturales surgen entre sociedades con culturas cerradas se convierten fácilmente en líneas de fractura.

Pero también existen sociedades que surgen y se organizan con criterios distintos al de los vínculos de sangre. En estas colectividades el principal criterio de pertenencia es el de la voluntad de adscripción. Esta voluntad opera tanto por parte de las personas que desean incorporarse al grupo, como por parte de las que dejan de pertenecer a él. Estas formas de agrupación social, basadas en la adscripción voluntaria, se organizan y funcionan según el principio de participación que conlleva la necesidad de que las decisiones se adopten y ejecuten por quienes además de pertenecer al grupo intervienen de un modo activo con sus conductas sociales en la creación, mantenimiento o modificación de las instituciones grupales. Estas dos características: libertad de adscripción y voluntad de participación activa, convierten a estas colectividades en sociedades con «culturas abiertas».

Una tercera diferencia social que termina generando fronteras culturales es la que existe entre las minorías dominantes y el resto de la sociedad. En efecto, ya sea en función de criterios políticos, militares, económicos o estrictamente de conocimientos y cualidades artísticas, las sociedades se han organizado jerárquicamente y han atribuido a unos grupos minoritarios el poder de decisión sobre la vida y las conductas de las masas sociales. Élite y masas configuran así una polarización social que se traduce en y se reproduce por las culturas. El poder de las minorías dominantes se convierte en autoridad cuando recibe

⁵ KABUNDA, M. y CARANCI, C. A. (coords.): *Etnias, Estado y poder en África*, edit. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 2005. WALLERSTEIN, I.: *opus citada*, pp. 60-63. SAAD EDDIN, I.: «Los conflictos étnicos y la construcción del Estado en el mundo árabe», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, número 156, 21 páginas, junio de 1998.

LOS ASPECTOS CULTURALES

esta legitimación cultural y degenera en autoritarismo cuando la pierde por violar los valores, principios y normas de conducta esenciales de la cultura socialmente mayoritaria.

Finalmente, existe una importante diferencia social surgida como resultado de los movimientos humanos entre sociedades. Ya sea por migración; deportación; conquista; colonización o exilio, la aparición en el seno de las sociedades de grupos humanos procedentes de otras sociedades, pueblos o países con culturas diferentes, origina la realidad problemática de las minorías culturales. El rápido avance de los medios de transporte y comunicación, íntimamente asociado al proceso de globalización experimentado durante los últimos siglos, aunque no ha creado esta realidad de movilización humana a escala internacional la ha potenciado, cuantitativa y cualitativamente, hasta convertirla en una de las principales formas de intercambio cultural de la etapa contemporánea⁶.

Como podemos apreciar, el panorama de las fronteras culturales presenta una variedad de causas y situaciones que, lógicamente, provocan una amplia gama de consecuencias. Una de esas consecuencias es la emergencia de conflictos cuyas raíces son culturales pero cuyas manifestaciones revisten la forma de enfrentamientos políticos, estallidos sociales o antagonismos económicos. Con frecuencia, estos conflictos se mantienen en estado latente pero crecientemente activos y sólo son objeto de atención cuando alcanzan el umbral de la violencia. Una violencia incipiente que si no se ataja en sus raíces culturales terminará alcanzando los niveles más graves de violencia colectiva como el genocidio, la revolución o la guerra.

En algunos casos, como en las culturas cerradas, las condiciones de conflictividad cultural son estructurales y es imposible cambiarlas sin llevar a cabo un proceso de transformación radical de las sociedades para convertirlas en sociedades abiertas. En otros supuestos, como cuando se erigen fronteras geoculturales entre grupos cerrados en el seno de sociedades abiertas, las condiciones de conflictividad cultural son coyunturales y pueden alterarse sin necesidad de realizar cambios estructurales en las sociedades y sus culturas.

⁶ Sobre los sistemas internacionales de protección de las minorías, véanse: GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.): *Las minorías en una sociedad democrática*, edit. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, Alcalá de Henares, 2001 y CASTELLÁ, S. J.: *La protección internacional de las minorías*, editorial Silva, Tarragona, 2002.

LOS ASPECTOS CULTURALES

Estas últimas son especialmente graves cuando se producen entre sociedades o respecto de minorías que ostentan un poder político, militar, económico o social claramente desigual, pues la sociedad o colectividad más poderosa albergará una fuerte expectativa de éxito que le inducirá a escalar en la violencia hasta sus umbrales más extremos obligando así a una radicalización, tal vez no deseada pero inevitable, en la violencia autoprotectora ejercida por la parte más débil.

Surge así el círculo vicioso de la violencia en el que cada acción de violencia debe ser respondida con una reacción igualmente violenta y, a ser posible, más destructiva. En la medida en que esta espiral de violencia puede mantenerse durante décadas, o incluso generaciones, se corre el riesgo de que se convierta en uno de los valores dominantes que definen la cultura de cada una de las sociedades o colectividades que intervienen en el conflicto, generando así las que podríamos denominar como «culturas de la violencia» que con frecuencia encubren bajo el conflicto político, religioso o étnico un auténtico conflicto sociocultural⁷.

Pero las líneas de fractura no surgen sólo entre las culturas sino también en el seno de cada una de ellas. Junto a las líneas de fractura interculturales existen también las líneas de fractura intraculturales que son las que se erigen entre las diversas subculturas de una misma sociedad.

Cuando las subculturas priman o, incluso, institucionalizan las conductas sociales basadas en el recurso a la violencia para mantener y difundir la prioridad de los valores y principios que las definen, entonces surge la categoría de las *subculturas de la violencia*, guiadas por la lógica del antagonismo y la destrucción de los colectivos con diferencias socioculturales⁸.

⁷ En todas las culturas y a lo largo de toda la Historia, la violencia ha formado parte de las normas sociales de conducta institucionalizadas, al menos en aplicación del principio de legítima defensa (individual y colectiva) que a su vez emana del valor básico universal de la protección de la vida personal y de la sociedad. Sin embargo, esta realidad de la *violencia en las culturas* no se corresponde con el fenómeno que hemos definido como las *culturas de la violencia*, pues lo característico de estas últimas radica en que el valor básico de protección de la propia existencia social se equipara con la destrucción de la sociedad considerada enemiga o rival. El resultado de esta alteración en los valores y principios culturales es un predominio de las normas de conducta que generalizan y justifican socialmente las conductas violentas.

⁸ Nótese que existe una diferencia conceptual, porque existen diferencias sociales y funcionales, entre las *culturas de la violencia* y las *subculturas de la violencia*, tal y como las hemos definido. En efecto, las culturas de la violencia se extienden al conjunto de las sociedades que participan de una misma cultura, en cambio las subculturas de la violencia sólo afectan a

LOS ASPECTOS CULTURALES

En el ámbito estatal, si una subcultura de la violencia se convierte en la cultura oficial del Estado, su principal consecuencia será el desarrollo la violencia represiva que alcanza desde las detenciones ilegales y la tortura hasta el exterminio genocida, pasando por el terrorismo de Estado, las guerras agresivas y los crímenes de guerra. En cambio, si una subcultura de la violencia se convierte en la cultura de masas, se desata la violencia social que incluye desde el racismo y la xenofobia hasta las guerras civiles, pasando por el terrorismo social, la estrategia de guerrillas y los procesos revolucionarios.

Como podemos apreciar por estas reflexiones, la violencia de raíces culturales no está predeterminada ni es inevitable ya que depende, en buena medida, de los elementos racionales y emocionales que definen a cada cultura así como de las características orgánicas y funcionales de las sociedades que las crean y sustentan. Pero por la misma razón, tampoco se puede ignorar que existen ciertas culturas y formaciones sociales más proclives a recurrir a conductas sociales violentas y a institucionalizarlas colectivamente a través de su legitimación cultural.

La importancia del substrato sociocultural en los conflictos híbridos

De las reflexiones anteriores se desprenden algunas importantes conclusiones sobre las causas y características de los conflictos híbridos que merecen ser consideradas. La primera se refiere a la necesidad de realizar una evaluación profunda y lo más exhaustiva posible sobre los fundamentos socioculturales de las partes que intervienen en el conflicto.

Esta evaluación, que debería ser previa a cualquier decisión de intervención en el conflicto, puede despejar muchas interrogantes sobre aspectos estratégicos tan importantes como el tipo y alcance de la violencia, los objetivos factibles, los medios humanos y materiales más idóneos para intervenir o los procedimientos operativos más eficaces. Naturalmente, la evaluación sociocultural requiere el uso preferente de Inteligencia de Medios Humanos (HUMINT) y la inteligencia de

ciertos grupos de las sociedades de una misma cultura. Es la diferencia entre el todo y la parte. FEARON, J. D. and LAITIN, D. D.: «Violence and the Social Construction of Ethnic Identity», *International Organization*, volumen 54, número 4, pp. 845-877, Autum, 2000.

LOS ASPECTOS CULTURALES

Fuentes Abiertas (OSINT), además de la información obtenida por otros medios de Inteligencia de Imágenes (IMINT), Inteligencia de Señales (SIGINT), etc. Resulta necesario destacar que los grupos mixtos de investigación (civiles y militares) y con carácter multidisciplinar, ya sean vinculados a universidades o a centros de análisis (*think tanks*), pueden realizar importantes contribuciones desarrollando líneas de trabajo a medio y largo plazo que complementen las realizadas por los propios servicios de inteligencia⁹.

En segundo término, la naturaleza híbrida de muchos conflictos exige diferenciar muy claramente los elementos culturales que predominarán en cada una de sus fases, ya que de ese modo se podrá conocer con mayor rigor las probabilidades de que el conflicto se resuelva o se desarrolle hacia fases diferentes y los escenarios que se producirán en este último caso.

En efecto, durante la fase de crisis o prebélica, resulta necesario considerar la existencia o no de culturas de violencia en las sociedades que intervienen en el conflicto o, alternativamente, el peso que están adquiriendo las subculturas de violencia, porque de ello depende en buena medida las oportunidades de éxito de las medidas preventivas que puedan adoptarse para evitar la escalada de la violencia. Un ejemplo paradigmático lo encontramos en los casos de Afganistán e Irak, países que han estado sometidos a dinámicas de violencia, represiva y subversiva, durante generaciones y que han generado unas culturas de violencia cuyas manifestaciones fueron previas a las intervenciones exteriores y subsisten profundamente arraigadas en las fases posbélicas.

En estas condiciones, los intentos de encontrar soluciones negociadas y de adoptar medidas preventivas para evitar la escalada hacia la guerra fueron inútiles tanto si consideramos el conflicto irano-iraquí por la zona de Chat-el Arab; la invasión de Kuwait; la represión contra kurdos y suníes en Irak o la instauración de sucesivos regímenes (comunista, talibán y nacionalista) en Afganistán.

Otro ejemplo significativo fue el conflicto de Kosovo, larvado durante las décadas del régimen comunista de Tito, que emergió a raíz del proceso de desintegración yugoslava y alcanzó su cénit tras el fin de las guerras de Croacia y Bosnia-Herzegovina. Resulta evidente que en el

⁹ O'BRIEN, S. P.: «Anticipating the Good, the Bad and the Ugly. An Early Warning Approach to Conflict and Instability Analysis», *Journal of Conflict Resolution*, volumen 46, número 6, pp. 171-811, diciembre de 2000.

LOS ASPECTOS CULTURALES

año 1999 los grupos dominantes de las subculturas de violencia, grupos militares y paramilitares serbios junto con la guerrilla del Ejército Popular de Kosovo-Ejército de Liberación de Kosovo, controlaban la realidad política de esta región haciendo inviable la aplicación de los Acuerdos de Rambouillet (1999).

En tercer lugar, durante la etapa de crisis la existencia de una configuración social basada en grupos cerrados (clanes, etnias, tribus, castas, etc.) y/o de elementos emocionales de las culturas de carácter excluyente (religiones, ideologías nacionalistas, racistas, etc.) dificultan, cuando no impiden, la instauración de medidas eficaces de gestión de crisis. Esta es una realidad que difícilmente puede evitarse, a pesar del voluntarismo político, y que cuando concurre debería inducir a considerar el escenario bélico como altamente probable y, por tanto, a adoptar las estrategias y planes operativos acordes con dicho escenario al mismo tiempo que se mantiene el desarrollo de las medidas de prevención y solución pacífica del conflicto. En caso contrario, las partes del conflicto y, alternativamente, la comunidad internacional se pueden ver enfrentadas con la realidad de una guerra asimétrica a la que se llega de forma paulatina y que por no haberse previsto termina generando la adopción de medidas políticas y militares improvisadas y, con demasiada frecuencia, perjudiciales a medio y largo plazo.

Esto es así porque en la mayoría de los casos se ignora que la estructura sociocultural de muchos países al estar basada en grupos cerrados o en ideologías y religiones excluyentes, difícilmente pueden legitimar soluciones al conflicto al margen de o abiertamente contrarias a sus costumbres o tradiciones, sencillamente porque ello choca frontalmente con sus identidades colectivas y provoca un rechazo emocional en la sociedad difícilmente controlable y reversible a corto o medio plazo.

Finalmente la evaluación cultural de la fase de crisis deberá incluir unos criterios claros que permitan detectar el progreso o no de las medidas de gestión y prevención que se decidan y adopten, con el fin de poder detectar de forma anticipada su éxito o fracaso final y, de ese modo, preparar las decisiones y acciones que deban adoptarse también con posterioridad.

Entre los criterios que deben investigarse podemos señalar: el grado de legitimidad social de las autoridades e instituciones del Estado; las características y el apoyo o rechazo social a los grupos que sustentan subculturas de la violencia; la rivalidad histórica o circunstancial entre

LOS ASPECTOS CULTURALES

los grupos culturalmente cerrados; la existencia y arraigo social de elementos emocionales o ideologías excluyentes y, por último, la presencia de minorías culturales así como su nivel de integración o segregación social con la mayoría cultural del país.

En términos generales se puede afirmar que existe una relación inversa entre el grado de heterogeneidad cultural de una sociedad en la que proliferen grupos, que sustentan subcultura de violencia y elementos emocionales excluyentes y las probabilidades de alcanzar el éxito con las medidas de negociación y gestión pacífica de las crisis.

Por otro lado, no podemos ignorar que en el mundo actual las grandes potencias occidentales actúan de forma decisiva para definir y garantizar el orden público internacional del que ellas mismas forman parte y se benefician como potencias hegemónicas. Ello implica que sus fundamentos y contradicciones socioculturales también inciden en el modo en que orientan sus políticas exteriores para gestionar e intervenir en las crisis que afectan al orden internacional¹⁰.

Como señalábamos, estas potencias se asientan en sociedades abiertas en las que la evolución cultural discurre por relaciones de cooperación antes que de conflicto. Son países en los que la libertad individual y la justicia social se han convertido en valores fundamentales garantizados por un sistema político y jurídico en el que el acuerdo social, equiparado a la voluntad participativa de la mayoría sociológica, constituye la base de legitimación de la ley institucionalizada (Estado de Derecho) y del uso de la fuerza.

Cuando estas potencias intervienen en la gestión internacional de las crisis utilizan sus valores y principios culturales como criterios-guía para su actuación y de este modo establecen o imponen medios y procedimientos para su resolución que distan mucho de ser compartidos, y con frecuencia son rechazados, por países con perfiles socioculturales claramente diferentes. Los procesos de negociación o mediación diplomática, el recurso a las resoluciones de organismos internacionales como Naciones Unidas, la adopción de medidas de confianza o el empleo de medidas de presión y embargo económico han demostrado un alto grado de fracaso en su objetivo de impedir la escalada hacia el conflicto bélico, sencillamente porque resultan ajenos no sólo a los

¹⁰ HOLSTI, O. R.: «The belief system and National Images: A Case Study», *The Journal of Conflict Resolution*, volumen 6, número 3, pp. 244-252, septiembre de 1962.

LOS ASPECTOS CULTURALES

intereses de las partes en conflicto sino también a valores básicos de sus propias culturas.

De este modo, la confianza depositada por los dirigentes occidentales en los medios de gestión y resolución de crisis se torna en frustración política ante la realidad del fracaso, situándoles ante el dilema radical de imponer sus decisiones incluso con medios militares o desentenderse de las crisis evidenciando con ello sus limitaciones como potencias mundiales hegemónicas y la falta de universalidad de los valores y principios que legitiman su liderazgo mundial.

Las experiencias del fracaso en la gestión de las crisis en Oriente Próximo (intervención de Israel en el Líbano en el año 2006), en el Cáucaso (intervención rusa en Georgia en el año 2008), en los programas de nuclearización de Irán y Corea del Norte y más recientemente en los procesos de transición que realizan los países árabes, constituyen tan sólo algunos ejemplos de una larga lista en la que los medios y procedimientos establecidos por las potencias occidentales resultan de escasa utilidad cuando son aplicados a entornos culturales muy diferentes.

Si nos situamos en la fase del conflicto bélico irregular, la evaluación cultural debe realizarse con criterios totalmente distintos de los utilizados en la fase de crisis. Ello es debido, como señalaba Aron, a que en las guerras los países y las personas se juegan su propia existencia y, en consecuencia, cambian radicalmente las percepciones y las expectativas colectivas de las sociedades. Ello que implica, al menos durante el transcurso de la contienda, la instauración de subculturas de violencia y de los grupos que la practican que logran adquirir el control de la sociedad y del Estado, al mismo tiempo que sus actividades se orientarán esencialmente a la destrucción de las fuerzas enemigas y de todos aquellos medios materiales y humanos, incluida la población civil, que sustentan su capacidad militar.

En semejantes condiciones las diferencias culturales como causas de conflictividad o de cooperación en condiciones prebélicas quedan relegadas a la lógica inexorable de la relación aliado-enemigo que sustenta el desarrollo del conflicto armado. Al mismo tiempo, en las circunstancias extraordinarias que supone la guerra, la fidelidad a los valores, principios, ideologías, elementos emocionales y normas sociales de conducta de la propia cultura se sacralizan al convertirse en fuentes

LOS ASPECTOS CULTURALES

de cohesión de la voluntad colectiva y en instrumentos de movilización social frente al enemigo¹¹.

En las guerras, la lealtad a la propia cultura de la violencia se convierte en un elemento necesario para enfrentar con probabilidades de éxito el sacrificio colectivo que supone la inmolación de una parte de la sociedad en aras de alcanzar la victoria o, al menos, evitar la derrota. Por ese motivo, la lealtad cultural se convierte en un fin en sí mismo que debe salvaguardarse durante la contienda y que tan sólo cede circunstancialmente a los requerimientos aliancistas con otras sociedades culturalmente diferentes como condición necesaria para vencer.

Es en este contexto donde adquieren toda su importancia la naturaleza abierta o cerrada de las culturas y donde las fronteras y líneas de fractura culturales que existen en y entre los países condicionarán decisivamente la naturaleza, la forma y el desarrollo de la guerra. En efecto, cuando los conflictos bélicos entrañan el enfrentamiento cultural además del antagonismo de concepciones políticas y/o de intereses económicos, la guerra adquiere fácilmente las características de una guerra irregular debido a que el recurso a la violencia involucra no sólo a los ejércitos sino a la totalidad de las poblaciones enfrentadas. Las subculturas de la violencia estatal se extienden a las masas populares logrando que amplios sectores sociales se involucren activamente en la guerra mediante actividades de insurgencia (guerrilla, terrorismo, sabotaje, etc.).

Las probabilidades de evitar la transformación de la contienda bélica en una guerra total en la que los medios y acciones bélicas irregulares se conjugan con las fuerzas convencionales y en la que desaparece la distinción entre tropas y población civil, son prácticamente nulas. Esta dinámica se puede agravar y complicar considerablemente si las partes beligerantes están estructuradas social y culturalmente en grupos cerrados porque entonces el exterminio del enemigo se convierte en la única garantía de que el éxito militar podrá también explotarse política y culturalmente tras la contienda. Ello es así porque los contendientes saben que la fidelidad cultural del enemigo derrotado a su nación, clan, tribu o religión será imposible de cambiar con el tiempo y pervivirá mientras existan parte de sus miembros ya que no se someterán plenamente a los valores y principios culturales de la sociedad que venció en la guerra.

¹¹ SNYDER, J.: «Anarchy and Culture: Insights from the Anthropology of War», *International Organization*, volumen 56, número 1, pp. 7-45, invierno de 2002.

LOS ASPECTOS CULTURALES

Bajo estas premisas, conviene destacar que la decisión de realizar intervenciones internacionales de pacificación en este tipo de guerras irregulares debe ser ponderada cuidadosamente por los gobiernos, porque la mera superioridad tecnológica de las fuerzas internacionales no será suficiente para imponer a los contendientes el fin de las hostilidades. Además será necesaria una voluntad política firme y duradera para enfrentar las condiciones de una guerra total y, llegado el caso, imponer por una fuerza insuperable y con el empleo táctico exigido por la evolución de la guerra el cese de hostilidades, evitando cambiar las decisiones estratégicas en función de las presiones de la opinión pública y a sabiendas de que si se logra este objetivo estratégico, existen muchas probabilidades de que inmediatamente deba enfrentarse el escenario de una hostilidad irregular posbélica, limitada pero duradera, desencadenada conjuntamente por los que hasta entonces se enfrentaban como enemigos.

Semejantes condiciones no pueden cumplirse fácilmente por las potencias occidentales, precisamente por las limitaciones de decisión política y de acción militar que les imponen sus propias realidades culturales en las que los medios de comunicación desempeñan una nada despreciable capacidad de influencia social y de presión política. Este es un aspecto sobre el que es necesario generar una reflexión teórica mucho más exhaustiva de lo que permite este estudio, como paso previo para llevar a cabo un debate público sobre las condiciones en las que las fuerzas políticas y las sociedades de los países occidentales están dispuestos a apoyar a sus gobiernos en sus decisiones de participar en misiones internacionales de pacificación.

Durante la fase final del conflicto híbrido, es decir en la etapa posbélica, los dos principales objetivos son: la estabilización del orden pacífico que impida una nueva escalada al conflicto bélico y la reconstrucción de las condiciones de vida básicas de la población que les permitan emprender el proceso de su propio desarrollo político, económico, social y cultural.

Para alcanzar el objetivo de la estabilización, el primer obstáculo cultural que debe superarse es lograr el desarraigo progresivo de la subcultura de la violencia que ha dominado la etapa bélica, lo que implica el cumplimiento de dos condiciones necesarias: el desarme y desmovilización de los grupos que practicaban esa violencia para impedir que sigan a través de ella ejerciendo el control de la sociedad y, además,

LOS ASPECTOS CULTURALES

la deslegitimación de la violencia como norma de conducta aceptable socialmente, lo que se favorece a través de la recuperación de la normalidad en la vida cotidiana de la población civil.

Ambas tareas resultan difíciles de alcanzar en la medida en que subsista un escenario posbélico donde siga existiendo una violencia limitada pero duradera (terrorismo y delincuencia organizada) y una agitación social, en buena medida generada por las precarias condiciones de vida de la población, que es generalmente provocada por los grupos que tratan de mantener viva la subcultura de la violencia. Pero sobre todo, estas tareas requerirán de largos periodos de tiempo si la subcultura de la violencia se extendió a las masas o la duración del conflicto armado alcanzó a varias generaciones y terminó extendiéndose a toda la sociedad hasta convertirse en una cultura de la violencia.

Si el desarme y la supervisión de la desmovilización de los contendientes constituye una tarea propia de las Fuerzas Armadas que participan en la misión, no está nada claro que las actividades orientadas a desarraigar la cultura de la violencia les deban corresponder ya que buena parte de esas actividades tiene que ver con la seguridad y la garantía del orden público, actividades para las que las Fuerzas Armadas no ha sido adiestradas ni gozan del material y las competencias adecuadas, junto con otras actividades de carácter social, comunicativo, político, jurídico, etc. que abiertamente corresponden a componentes civiles de la misión, si los hubiera, que deberán estar especializados en este tipo de actividades¹².

Aunque durante la fase de estabilización se realizarán actividades de ayuda humanitaria, de protección de la población civil y de reconstrucción de infraestructuras críticas que, sin duda, contribuirán a facilitar unas mínimas condiciones de vida, resulta importante señalar que dichas tareas por sí mismas no implicarán un desarraigo definitivo de la subcultura de violencia ya que durante esta etapa el control le seguirá correspondiendo a las fuerzas militares de la misión y, en consecuencia, la población civil mantendrá la percepción colectiva de la supremacía

¹² El desarme y desmovilización de las Fuerzas Armadas y policiales así como de los grupos irregulares aunque exige una depuración de sus mandos y unidades no implica, necesariamente, su completa desintegración. La experiencia de Irak demuestra que una parte de tales mandos y unidades pueden resultar esenciales para lograr la estabilización posbélica aunque deberán someterse al control institucional y operativo de los mandos de la misión internacional y actuar de acuerdo con las normas establecidas por ellos.

LOS ASPECTOS CULTURALES

de la violencia como criterio rector de la convivencia social y de las normas de conducta admisibles. Esta percepción se verá agravada con la constatación de que las tropas multinacionales siguen patrones culturales abiertamente diferentes que intentan implantar como parte de su política de estabilización posbélica.

El proceso de desarraigar la subcultura de violencia entre la población civil exige desarrollar una estrategia específica para este fin. Parte de esa estrategia implica la persecución y erradicación de las acciones de violencia procedan de unidades militares, grupos paramilitares o de la propia población civil. Naturalmente ello deberá realizarse siguiendo unos criterios y normas previamente establecidas, publicadas y difundidas entre la población. La misma exigencia de erradicación de las prácticas de violencia deberá también aplicarse a las fuerzas militares y los componentes civiles de la misión, especialmente en sus relaciones con la población civil local, ya que de lo contrario se seguirá alimentando socialmente la subcultura de la violencia sólo que ahora tendrá como referencia otros autores¹³.

Otro elemento necesario de esta estrategia de deslegitimación de la violencia como norma de conducta será una campaña detallada y exhaustiva de propaganda dirigida a la población civil y destinada a concienciarla sobre tres realidades:

1. Que la guerra ha terminado y que la violencia que todavía existe puede erradicarse.
2. Que la seguridad personal, familiar y social dependen de dejar de colaborar o incluso denunciar a los grupos que todavía practican la violencia.
3. Que sin la erradicación de la violencia la guerra puede volver a estallar.

Conviene por tanto subrayar que durante la etapa de estabilización, el objetivo prioritario que debe alcanzarse es el de impedir la vuelta a

¹³ La difusión mediática y social de los abusos y las prácticas de tortura realizados en la prisión de Abu-Ghraib tuvo un efecto cultural demoledor sobre la política de estabilización que Estados Unidos estaba desarrollando en Irak. A este respecto merece destacarse que, hasta el momento, la actuación de las tropas españolas en misiones internacionales ha sido ejemplar y constituye una prueba irrefutable de que semejante exigencia es perfectamente compatible con el desempeño de las actividades asignadas a las Fuerzas Armadas destacadas en la misión.

LOS ASPECTOS CULTURALES

las hostilidades bélicas no el de ganarse el apoyo y la lealtad de la población porque, sencillamente, dicho objetivo es inalcanzable con los medios disponibles y las medidas que deben adoptarse para alcanzarlo¹⁴.

La intervención de entidades civiles, ya sean internacionales, no gubernamentales o privadas, aunque resulta necesaria suele provocar una dificultad añadida debido a la diferente subcultura de sus miembros con la que guía la conducta de las fuerzas militares. Con frecuencia, tales entidades civiles tratan de ganar el apoyo y la confianza de la población civil por considerar que es una condición necesaria para desarrollar sus actividades pero ello es abiertamente contradictorio con la realidad del entorno en el que deben operar.

Mientras la fase de estabilización no se haya culminado, es decir mientras no se haya logrado desarraigar la violencia como pauta de conducta culturalmente aceptada y practicada, las actividades civiles al igual que las militares deben desarrollarse fundamentadas en la premisa de que la actitud y la conducta general de la población civil será hostil o indiferente, pero no de apoyo y colaboración. Suponer lo contrario sería tanto como imaginar que las personas y las sociedades pueden olvidar el trauma de la guerra por una simple decisión voluntarista, máxime cuando todavía la subcultura de la violencia pervive en sus mentes y en sus corazones porque no se ha logrado erradicarla de la realidad cotidiana¹⁵.

¹⁴ Ello no implica que no se busquen apoyos entre las autoridades locales y que se recabe personal civil del país para las labores auxiliares de apoyo a la misión (traductores; guías, operarios; etc.). En esta fase resulta especialmente importante crear una red de informadores y confidentes locales sobre los que basar una parte de la HUMINT, pero sería un grave error confiar exclusiva o predominantemente en la información aportada por ellos.

¹⁵ La conocida expresión «ganar las mentes y los corazones» se estableció como requisito de la estrategia de guerrillas y más específicamente como una condición necesaria para que la guerrilla pudiese desarrollar con éxito sus actividades con el apoyo de la población civil. Con posterioridad se he generalizado tratando de aplicarse a la estrategia antiguerrillera y, por extensión, a la guerra irregular. Semejante aplicación estimo que es errónea porque se atribuye a contextos estratégicos y sociales claramente diferentes. Por lo señalado con anterioridad, resulta muy difícil, por no decir imposible, que los contendientes en una guerra irregular puedan ganar las mentes y los corazones de la población civil enemiga. Tampoco las misiones de pacificación pueden aspirar a conseguirlo por el mero hecho de que su objetivo, el cese de hostilidades, beneficie objetivamente a las poblaciones civiles de los contendientes ya que tal beneficio no se percibirá como tal a corto plazo. La frase adecuada en tales circunstancias debería ser: «ganar la paz a pesar de las mentes y los corazones».

LOS ASPECTOS CULTURALES

En la guerra de Afganistán, el objetivo básico de la estabilización no se ha llegado a alcanzar de forma generalizada, motivo por el que difícilmente se ha podido lograr desarraigar la cultura de la violencia que en ese país ya había alcanzado a amplios sectores de la sociedad, sin distinción de etnias y clanes, mucho antes de que se realizasen las misiones de *Enduring Freedom* y Fuerza de Asistencia y Seguridad en Afganistán¹⁶.

Sin haber consolidado la fase de estabilización, resulta imposible que el objetivo básico de la reconstrucción posbélica pueda alcanzarse plenamente. Sin embargo, una vez lograda la estabilización posbélica la valoración que debe realizarse pasa por considerar aquellos elementos, racionales y emocionales, de la cultura que por estar ya asentados socialmente pueden utilizarse para movilizar la voluntad colectiva al objetivo de recuperar unas condiciones de vida normalizada y pacífica¹⁷.

En los casos de guerras civiles, esas condiciones de vida normalizada no incluyen a corto o medio plazo la reconciliación sino tan sólo la coexistencia pacífica, pero en la medida en que este objetivo sea alcanzable resultará suficiente para ganar el momento de una futura reconciliación y, desde luego, será preferible al de una reconciliación deseable pero imposible de forma inmediata.

A diferencia de la fase estabilizadora, durante la reconstrucción el peso de las actividades de la misión deberá recaer en los componentes civiles, aunque las fuerzas militares pueden desempeñar importantes funciones como la formación y adiestramiento del ejército y la policía locales, y el apoyo y colaboración de la población se convertirá en una condición imprescindible para alcanzar el objetivo de esta fase. Ello pasa por la progresiva transferencia de poderes y competencias a las autoridades locales así como por la instauración de las instituciones políticas, económicas y culturales básicas para la recuperación de las funciones esenciales del Estado.

Llegados a este punto reaparece la dialéctica cultural entre los valores, principios, instituciones y normas de conducta imperantes en la sociedad en proceso de recuperación y las que sustentan los miembros de

¹⁶ Como ejemplos paradigmáticos de éxito en el proceso de estabilización y reconstrucción posconflicto pueden citarse los casos de ONUCA, ONUSAL y MINUGUA.

¹⁷ El objetivo de la reconstrucción posbélica no es lograr el desarrollo del país, ya que este objetivo sólo será posible alcanzarlo cuando la reconstrucción se haya consolidado definitivamente.

LOS ASPECTOS CULTURALES

la misión o de las entidades civiles que intervienen en la reconstrucción. En la medida en que las potencias occidentales intervienen en la mayoría de las misiones de pacificación y éstas se desarrollan en sociedades culturalmente distintas, esta dialéctica cultural termina por convertirse en muchos casos en causa de tensión o conflicto intercultural que lastra irremisiblemente la propia reconstrucción posbélica¹⁸.

Si el objetivo de la etapa de reconstrucción es sentar las bases estatales y sociales para el futuro desarrollo autónomo del país, ello exige tomar como referencia las bases culturales existentes, adaptando las nuevas instituciones que se creen y los programas de recuperación política, económica y social a esas raíces culturales en lugar de pretender instaurar o imponer instituciones y políticas de reconstrucción acordes con valores y principios ajenos a la cultura social autóctona¹⁹.

Finalmente, resulta imprescindible señalar que la fase de reconstrucción posbélica es siempre un proceso largo y complejo, que requiere la movilización de importantes recursos humanos, financieros y materiales generalmente aportados por las principales potencias mundiales y/o regionales, ya sea en forma de ayudas directas o bien a través de organismos intergubernamentales o de organizaciones no gubernamentales. Ello exige que las sociedades de tales potencias sean concienciadas sobre la necesidad y eficacia de dicho esfuerzo ya que de lo contrario el apoyo político a la decisión de los gobiernos de seguir participando en la reconstrucción tenderá a decaer con el transcurso del tiempo y la aparición de nuevos focos de conflicto.

Conclusiones

La ignorancia de los aspectos culturales de los conflictos, en general, y de los conflictos híbridos, en particular, ha constituido una de las principales fuentes de error en su evaluación política y estratégica.

¹⁸ Para un análisis de las formas de relación intercultural véase: CALDUCH, R.: *opus citada*, pp. 34-40.

¹⁹ En una sociedad basada en una cultura cerrada y en grupos cimentados en vínculos de sangre, el sistema de reparto por cuotas del poder político e institucional entre las autoridades de los diversos grupos existentes, suele ser más eficaz que el sistema democrático basado en elecciones entre partidos políticos que si se impone sólo terminan por convertirse en la forma encubierta en que los diversos grupos de sangre acceden al control del Estado.

LOS ASPECTOS CULTURALES

El desarrollo durante las dos últimas décadas de un debate distorsionado y simplista sobre los elementos que configuran las culturas y civilizaciones ha contribuido a plantear la necesidad de un Enfoque Integral de tales conflictos pero también a formular objetivos inalcanzables en el desempeño de las misiones de intervención o pacificación y a atribuir tareas inadecuadas a las Fuerzas Armadas que intervienen en tales misiones.

La evaluación sociocultural debería integrarse como parte esencial del proceso de decisión y planeamiento de cualquier misión que intervenga en un «conflicto híbrido» no sólo porque muchos de los aspectos esenciales de tales conflictos sólo encuentran una explicación adecuada en las características culturales sino porque, además, la dialéctica cultural entre los componentes de la misión, civiles o militares, y las sociedades en las que tengan que actuar será inevitable y adquirirá una evolución diferenciada según se actúe en cada una de las tres fases por las que puede discurrir el conflicto híbrido. Reconocer las posibilidades y limitaciones que ofrecen los elementos culturales en el desempeño de la misión de intervención o pacificación constituye una de las principales claves de su éxito o fracaso.

RAFAEL CALDUCH CERVERA
Catedrático de Relaciones Internacionales

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

El contexto de las intervenciones en las que la comunidad internacional se verá implicada en el futuro plantea, con casi total seguridad, conflictos híbridos en países con diferentes grados de fragilidad institucional, déficit de seguridad y presencia de actores violentos opuestos al gobierno establecido y a nuestra intervención.

Si se quiere dar a esta presencia un Enfoque Global que además permita plantear una estrategia de salida del país, se deberá prestar especial atención a tres aspectos fundamentales, que deberán plantearse a largo plazo y con la intervención de actores militares y civiles, gubernamentales y no gubernamentales. Son la gobernanza y la reforma del sector seguridad.

Acabar con el conflicto no es suficiente, y sólo una vez que se hayan desarrollado un germen local de autogobierno y de control de la situación interna podrán considerarse alcanzadas las condiciones que permiten la retirada de la intervención militar internacional, permaneciendo en el terreno aquellos elementos necesarios para la continuación de los programas a largo plazo.

El orden relativo en el desarrollo de estas iniciativas es también importante, por su mutua influencia y la posibilidad de que se estén reforzando instituciones que, sin la adecuada legitimidad y supervisión, contribuyan a un recrudecimiento del conflicto en lugar de a estabilizar la situación. Como argumenta Saideman¹, si el aparato militar de un Estado se refuerza sin construir simultáneamente un régimen de gobierno que sea considerado legítimo por el conjunto de la población, el resultado probable es más, en lugar de menos conflicto.

¹ *Security & Governance: Foundations for International Security*, conferencia celebrada en junio de 2010, en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.millpdffiles/PUB1057.pdf>, (consultado el 18 mayo de 2011).

El problema de la gobernanza

De forma general, el incremento de la implicación internacional en los conflictos ha significado ir más allá del tradicional role de pacificación, y las intervenciones actuales tienen como objetivo contribuir a una paz más duradera ayudando a transformar la sociedad, economía, estructuras y orden político de los países en los que se interviene. Esto es necesario, ya que no sólo se pretende detener el conflicto sino además facilitar las condiciones para que éste no se reavive y dotar al país de unos medios mínimos de autogobierno y desarrollo que les permita valerse por sí mismos. Se trata de un esfuerzo a largo plazo en el que deberán necesariamente coordinarse y actuar medios gubernamentales y no gubernamentales pertenecientes además a diferentes ámbitos de actuación.

¿Qué es gobernanza?

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernanza es:

«El ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país a todos los niveles. Gobernanza es un concepto neutral que incluye los complejos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median en sus diferencias»².

Es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro de y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Este concepto de gobernanza se basa en el presupuesto de que los aspectos institucionales de la legitimidad política de las autoridades públicas y la legalidad de sus acciones son ya un problema resuelto³. Si bien esto puede ser cierto de forma general, no

² UNDP: *Governance for Sustainable Development: A UNDP Policy Document*, Glossary of key terms, en: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm> (consultado el 4 mayo de 2011).

³ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ONU: «Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional», 18 de enero de 2011, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan044262.pdf> (consultado el 4 mayo de 2011).

lo será en el caso de un conflicto en un «Estado fallido», y las labores iniciales previas al desarrollo de un nivel inicial de gobernanza deberán además incluir el establecimiento de unas estructuras de gobierno con un nivel aceptable de legalidad y legitimidad política.

A la hora de intervenir en un conflicto, y especialmente en la fase de evaluación y planeamiento previo a la intervención, es preciso conocer el grado de gobernanza existente, explorar la existencia de instituciones operantes, y planear la intervención de forma que las degrade lo menos posible y así elevar la gobernanza hasta unos niveles aceptables. Si bien existen diferentes indicadores que permiten evaluar la gobernanza, para casos de países con conflictos se puede considerar como adecuado el Índice Ibrahim⁴, diseñado para evaluar la gobernanza de los países africanos. Tiene en cuenta 57 criterios agrupados en cinco amplias categorías de criterios que definen las bases de las obligaciones del gobierno hacia los ciudadanos. Estas categorías permiten además orientar las principales áreas de actuación y qué organismos e instituciones deberán dirigir el esfuerzo para su desarrollo. Las categorías contempladas son: seguridad, Estado de Derecho, participación y derechos humanos, oportunidad económica sostenible y desarrollo humano.

Relación e interdependencia entre gobernanza y conflicto

Sin poder asegurar que exista una relación causal directa en gobernanza y conflicto, el PNUD indica la existencia en la actualidad de una correlación entre conflictos armados internos y ruptura social⁵, y la Comisión sobre Seguridad Humana señaló en su Informe final algunos de los factores clave que pueden causar conflictos internos violentos, relacionados con la gobernanza⁶:

- Competición por tierra y recursos.
- Transiciones políticas y económicas profundas y repentinas.

⁴ En: <http://www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index> (consultado el 3 mayo de 2011).

⁵ UNDP: «Governance in Conflict Prevention: A Guidance Note», 2009, en: http://www.undp.org/losloccentre/docs09/Governance_Conflict_GuidanceNote.pdf (consultado el 3 mayo de 2011).

⁶ COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003: *Human Security Now*, p. 21, en: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf> (consultado el 3 mayo de 2011).

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

- Incremento del crimen, corrupción y actividades ilegales.
- Regímenes políticos e instituciones débiles e inestables
- Herencias históricas de identidad política, como el colonialismo.
- Desigualdad creciente entre comunidades

De esta forma, una gobernanza inefectiva es por tanto uno de los factores que pueden llevar a un conflicto violento. Igualmente, un conflicto violento tiene un fuerte impacto en la gobernanza y puede causar la ruptura en la provisión de servicios públicos como seguridad, imperio de la ley y servicios sociales.

Gobernanza y «conflicto híbrido»

La relación entre gobernanza y conflicto tiene sus peculiaridades en el caso de los «conflictos híbridos», ya que en la fase de posconflicto, en que la reconstrucción y el desarrollo de la gobernanza deberían ser los objetivos fundamentales, coexistirán en mayor o menor grado elementos hostiles cuya actuación irá contra los esfuerzos de desarrollo de gobernanza, en un intento de deslegitimar la presencia y actuación extranjera.

La gobernanza deberá recibir una atención diferenciada en cada fase y dependerá, entre otros factores, de la intensidad del conflicto, de la presencia y efectividad de medios de seguridad propios del país y del grado de gobernanza de partida, así como de la respuesta de la población a la intervención.

La fase previa a la intervención o preconflicto es la fase fundamental de acopio de información y planeamiento. Deberá evaluarse el nivel de gobernanza existente y analizar el cómo los contendientes influyen en esa gobernanza. Deberá planearse la intervención intentando minimizar su impacto en los sistemas en funcionamiento y buscando el equilibrio entre el impacto rápido de nuestras acciones y el efecto duradero buscado en la intervención. Será también preciso empezar a contactar con los actores que deberán participar en la ejecución de las iniciativas, para orientar una acción coordinada. Es también importante estudiar y preparar que sistemas de gobierno, judicial, educativo, etc. son más compatibles con la realidad histórica y cultural del país, y tener siempre presente que las soluciones a alcanzar deberán acometer-

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

se siempre con el mayor grado posible de participación local, y desde los primeros pasos.

La intervención en el conflicto deberá considerar como prioritaria la estabilización de la situación y proporcionar las condiciones mínimas de seguridad que permitan la posterior puesta en funcionamiento de las instituciones encargadas de dotar de gobernanza al país. Además de tener muy presente el principio de impacto mínimo en las instituciones existentes, deberá tenerse en cuenta que las unidades militares internacionales que intervienen serán en ocasiones las únicas capaces de actuar y desarrollar las acciones iniciales que proporcionen un embrión inicial de gobernanza que, a su vez, contribuya a la pacificación, estabilización y permita el desarrollo efectivo de un posterior programa de gobernanza con la actuación de expertos en otras áreas.

Dada la limitada capacidad disponible en esta fase será necesario establecer prioridades, y entre ellas deberá contarse con la provisión de servicios básicos en áreas como educación, sanidad, agua, alimentos y vivienda. Hay que asumir que la existencia de contendientes mezclados con la población aumenta la dependencia de la población para la provisión de estos servicios, cuyo suministro habrá en ocasiones que proteger de forma activa, desviando medios de su empleo en labores militares.

La fase de posconflicto debe considerarse como la fase de reconstrucción, aquella en la que un programa de gobernanza se desarrollará de forma plena, una vez que las condiciones de seguridad permitan su puesta en práctica por parte de los expertos no militares. Es ahora cuando se verá si la preparación ha sido adecuada, ya que las improvisaciones, como se ha podido constatar en distintos casos, se pagan muy caras. Es necesario tener muy presente que los conflictos son únicos y que las soluciones son y deben ser locales y que deben tener en cuenta a todos los grupos sociales, étnicos y religiosos. En esta fase hay que tener en cuenta y ser muy cuidadosos con cuestiones como los procesos de RDD (*Reintegration, Demobilization and Disarmament*) y las posibles amnistías a excombatientes. No deberá perderse de vista que la violencia es muy difícil de erradicar de forma absoluta, y que los actores externos, los nuevos elementos de poder y las iniciativas de mejora de la gobernanza serán posiblemente objeto de ataques, en un intento de deslegitimar nuestra presencia y la actuación del poder establecido.

La Reforma del Sector de la Seguridad (SSR)

La SSR deberá considerarse como otra de las piezas del puzzle que debe construirse para poder afrontar de forma coherente un conflicto híbrido con la intención de crear un escenario seguro y pacífico. De forma general el llamado sector de seguridad incluye un amplio abanico de actores, algunos de ellos muy claros y definidos como las Fuerzas Armadas y la Policía, y otros elementos no tan evidentes como la supervisión por parte del Ejecutivo y Legislativo, instituciones legales, judiciales y de prisiones, así como elementos de seguridad no estatales.

Según el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, SSR es:

«Crítico para la consolidación de la paz y la estabilidad, promover la reducción de la pobreza, el gobierno de la ley y la buena gobernanza, extender la autoridad legítima del Estado y evitar que los países recaigan en el conflicto»⁷.

Se insiste también en que deberá basarse en el contexto existente, por lo que deberá variar en cada situación. En nuestro caso se trata de la intervención en conflictos de carácter híbrido en la que debemos asumir que, durante la intervención y en la fase de posconflicto, habrá que enfrentarse a un enemigo mezclado con la población e incluso infiltrado en las Fuerzas Armadas o policiales que se pretenden desarrollar, lo que supone una dificultad añadida.

¿Cuál podría ser el contexto de partida? No muy esperanzador, ya que en el escenario presentado el sector de seguridad a menudo se caracterizará por politización, corrupción, excesivo gasto militar, falta de profesionalidad, escasez de recursos y desigualdad en el trato a grupos sociales, étnicos o religiosos. Según Brzoska y Heinemann-Gruder⁸ los casos más relevantes de posconflicto en los que se ha realizado medidas de SSR incluyen: Afganistán, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina,

⁷ *Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU*, 20 de febrero de 2007. Documento S/PRST/2007/3, en: <http://www.un.org/esa/comun/docs/?symbol=S/PRST/2007/3> (consultado el 3 mayo de 2011).

⁸ «Security Sector Reform and Post-Conflict Reconstruction under International Auspices», en: *Geneva Centre for the DCAF (Democratic Control of Armed Forces), Geneva, Switzerland*, en: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=96916> (consultado el 3 mayo de 2011).

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

Georgia, Haití, Irak, Kosovo, Liberia, Macedonia, Mozambique, Tayikistán y Timor Este. Con este historial pasado parece seguro predecir que la comunidad internacional se verá enfrentada a situaciones similares en el futuro.

Como el esfuerzo en SSR no puede hacerse de forma aislada, es necesario articularlo en confluencia con otras áreas de actuación, ajustarlo en cada una de las fases de la intervención y priorizar adecuadamente las acciones a realizar.

Con respecto a las fases deberemos dedicar la fase previa a la intervención a un detallado estudio de la situación y a planear las actividades en coordinación con todos los actores, estatales y no estatales, locales y foráneos. En las fases de intervención y posconflicto se desarrollarán las actividades de SSR; graduándose en razón de las capacidades disponibles, ya que es posible que inicialmente sólo se cuente con las proporcionadas por los militares; priorizándolas y estructurándolas de acuerdo con las posibilidades que nos ofrezcan la situación de seguridad existente; y asignándolas en virtud de los recursos disponibles, tanto económicos como del recurso humano en forma de expertos para esas labores.

Pero hay que ser conscientes de que el esfuerzo principal en SSR no debe dejarse para la fase de reconstrucción posconflicto en que la situación de seguridad será probablemente más favorable, y las fuerzas miliares deben ser conscientes de que sus actividades pueden y deben influir desde el principio en el desarrollo de unas nuevas Fuerzas Armadas, una policía o la reconstrucción de un sistema de justicia⁹, y en consecuencia iniciar las acciones que esté contempladas dentro de su ámbito de responsabilidad.

A la hora de asignar prioridades, es claro que en el corto plazo hay que empezar por proporcionar una seguridad física, que implica no sólo detener las hostilidades entre contendientes sino que se extiende a actividades de guerra irregular, terrorismo, crimen, etc. Será este el punto de partida para comenzar otras actividades posteriores, como actividades de DDR, el diseño y dimensionamiento de las Fuerzas Armadas y la Policía y la formación de un sistema de justicia de transición. A la hora de diseñar estas estructuras deberá tenerse en cuenta que deberán

⁹ FITZ-GERALD, A.: «Security Sector Reform-Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs», *Journal of Security Sector Management*, marzo de 2003.

ser compatibles con los recursos disponibles, y que las Fuerzas de Seguridad que se creen o reorganicen deberán tener mandatos claramente identificados, ser transparentes a mecanismos civiles de supervisión y estar reguladas legalmente.

SSR y gobernanza

En los escenarios de conflicto en los que es necesario acometer esfuerzos de SSR es habitual que también existan déficit en las estructuras de gobernanza, incluyendo instituciones democráticamente legítimas. Sin estas instituciones es frecuente que el sector de seguridad no responda a los intereses de los ciudadanos sino que esté al servicio de aquellos en el poder y defienda a grupos reducidos. Pero al mismo tiempo es improbable que SSR vaya por delante de otras reformas políticas e institucionales más amplias, lo que dificulta la actuación al convertirse la interacción entre democratización y seguridad en una situación en que el orden relativo de intervención y asignación de medios resultan claves para la posible solución del conflicto.

Tanto es así, que el profesor Robin Luckham describe SSR como: «la quintaesencia del problema de la gobernanza». Esto es así tanto en el sentido de que hay un enorme potencial para el mal uso de recursos y también porque un sector de seguridad fuera de control puede tener un enorme impacto en la gobernanza y, realmente, ser una fuente de mala gobernanza.

La experiencia muestra que la situación variará con cada conflicto, por lo que no se puede planear un programa de SSR con ideas preconcebidas. Hay que ser consciente de que a pesar de que las agendas incluyen reformas amplias en el sentido indicado en los párrafos anteriores, la experiencia histórica muestra que a menudo la reforma y reconstrucción del sector de seguridad no va más allá de la estabilización inicial de la situación de seguridad y de la transferencia de responsabilidades a un germen de Fuerzas Armadas y Policía locales, que además en la mayoría de los casos no responderán a las expectativas iniciales. Las reformas posibles se quedan siempre por debajo de los planes y estimaciones iniciales, que son demasiado ambiciosas y quizá poco realistas a la hora de evaluar la realidad del posible desarrollo a alcanzar.

GOBERNANZA Y REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

Hay que tener en cuenta que, lo mismo que hay que buscar una «gobernanza posible», hay que reconstruir o reformar un sector de seguridad con la pretensión de que sea viable. Las realidades e intereses nacionales de muchos países difieren de la mayoría de los moldes occidentales, ya que otras sociedades se construyen a partir de distintos sistemas de valores. Por eso las reformas que se pongan en marcha deberán ser locales, responder a las realidades de esos gobiernos imperfectos y a menudo poco democráticos, y tener en cuenta las estructuras tribales, sociales y religiosas.

Esta realidad, a menudo olvidada en la intervención en muchos conflictos en el pasado, es aplicable tanto a SSR, a la gobernanza y reforma democrática, a la intervención militar, a la justicia y a todos los planos de intervención en lo que se ha venido a denominar como el *Comprehensive Approach*, y deberá apoyarse un detallado estudio y conocimiento de la realidad del país en el que se va a intervenir, con la llamada inteligencia cultural o cultural *awareness*. Sin ella cualquier intervención estará abocada al fracaso aunque la aproximación sea *comprehensive* y todos los actores implicados coordinen sus actuaciones.

FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ
Capitán de corbeta

UNIDAD DE ACCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE INTEGRAL

A lo largo de las páginas anteriores se han expuesto que el Enfoque Integral es una novedosa iniciativa para incrementar la coordinación interagencias y armonizar el análisis, planeamiento, ejecución y evaluación de operaciones de gestión de crisis en las que intervengan actores de distinta procedencia. Esta coordinación en todas las fases y niveles de la operación tiene un objetivo muy claro: lograr –en la medida de lo posible– la unidad de acción bajo mando civil¹ entre todos los actores participantes y para todas las actividades sectoriales con el objeto de lograr una respuesta coherente, eficaz y satisfactoria a la crisis².

Y para lograr esta unidad de acción en el Enfoque Integral, es conveniente que todos los actores participantes coordinen o cooperen activamente en el análisis previo, planeamiento, conducción y evaluación de la operación. En este sentido, una vez observadas las aportaciones realizadas por el resto de los miembros de este grupo de trabajo y recordando que no existe ningún modelo de concertación multinacional e interagencias globalmente aceptado y aplicado por la comunidad internacional, el autor considera que los hallazgos del Experimento Multinacional 5 (MNE5) son especialmente esclarecedores para avanzar en la unidad de acción en el marco del Enfoque Integral.

¹ Téngase en cuenta que en Estados Unidos también existe la acción unificada entendida como el empleo de medios militares conjuntos pertenecientes a un mando combatiente en apoyo a operaciones multinacionales e interagencia (JCS. JP-02 *Unified Action Armed Forces (UNAAF)*). U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 2008.

² FRIIS, K. and JARMYR, P.: *Comprehensive Approach...*, opus citada, pp. 2-4; y para su aplicación en el caso afgano, FRIIS, K.: *The Politics of the Comprehensive Approach...*, opus citada, pp. 5-12.

UNIDAD DE ACCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE INTEGRAL

Este Experimento patrocinado por el Mando Estadounidense de Fuerzas Conjuntas (USJFCOM) se realizó entre los años 2006 y 2008 para avanzar en la definición de nuevos conceptos y capacidades susceptibles de conseguir una relación efectiva y duradera entre las agencias, naciones y organizaciones gubernamentales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e internacionales en el análisis, planeamiento, ejecución y evaluación de una operación de gestión de crisis en un marco multinacional. En otras palabras, este Experimento pretendía avanzar en la definición, análisis e implementación del concepto de Enfoque Integral a la gestión de crisis internacionales³.

Entre las distintas áreas de experimentación propuestas en el experimento, las que a continuación se detallan serían fundamentales para lograr la unidad de acción entre todos los actores y a todos los niveles de la operación en el marco de un Enfoque Integral.

La primera, denominada MNISP (*Multi-National Interagency Strategic Planning*), fue desarrollada por Francia bajo la idea de que toda unidad de acción en la gestión de cualquier crisis requeriría, en primer lugar, un procedimiento de concertación estratégico multinacional e interagencias. Para ello, se consideró que si las naciones integrantes de una coalición compartían sus valoraciones internas –dentro de las limitaciones lógicas de confidencialidad y de seguridad de la información clasificada– y mantenían consultas con otras organizaciones o agentes relevantes sobre una crisis emergente, se lograría una mejor comprensión común de la situación, de sus causas y de sus potenciales efectos, lo que incidiría positivamente en el proceso de toma de decisiones, en la estrategia de intervención y en el logro de la unidad de acción en su resolución.

Para lograr este objetivo, el MNISP fundamentó su concepto en la constitución de un foro estratégico donde representantes de alto nivel de las naciones interesadas en participar en la resolución de la crisis pudieran deliberar libremente sobre ella a la vez que evaluar su grado de compromiso, exponer sus intereses y proponer medidas para su resolución. Con ello arrancarían el planeamiento estratégico interagencias, un proceso que finalizaría con la definición de la Estrategia Integral de la coalición, un documento que contendría todos los elementos necesarios (visión común del problema planteado, situación final desea-

³ VV.AA.: *Multinational Experiment 5...*, opus citada, pp. I/1-I/19.

UNIDAD DE ACCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE INTEGRAL

da, objetivos estratégicos, recursos disponibles, salvaguardas (*caveats*) nacionales, etc.) para iniciar el proceso de planeamiento cooperativo para la implementación que se desarrollará el nivel subordinado y será esencial para el logro de la unidad de acción en la operación.

A pesar de las bondades que ofrecía el MNISP para la consecución de la unidad de acción en el marco del Enfoque Integral, durante el Experimento se volvieron a poner de manifiesto muchos de los problemas identificados en todas las operaciones de gestión de crisis recientes y que provocaron el nacimiento de este concepto. Y es que el interés particular, la desconfianza entre los participantes y las prerrogativas nacionales continuaron siendo los principales escollos a la hora de identificar a todos los actores con intereses y responsabilidades en la crisis, presentar abiertamente las valoraciones nacionales de la misma o pactar una estrategia coherente, realista y asumible por todos los participantes.

Es por ello que si bien esta concertación multinacional e interagencias realizada al más alto nivel y fundamentada en un análisis conjunto de la situación y la puesta en común de los recursos y capacidades que cada actor estaría dispuesto a aportar para la operación logra ponerse en práctica, antes será necesario garantizar que todos ellos intenten superar sus propias barreras culturales internas con el objeto de lograr una eficaz unidad de acción en todo el proceso⁴.

La segunda área de experimentación del MNE5 que se reveló fundamental para la consecución de la Unidad de Acción se denominaba CIP (*Cooperative Implementation Planning*) y estaba liderada por Gran Bretaña⁵. Ésta pretendía desarrollar un sistema de planeamiento y ejecución de operaciones interagencia en un marco multinacional que, contando con la colaboración de las organizaciones internacionales, gubernamentales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) participantes en la gestión de la crisis, coordinara los programas y las actividades sectoriales (seguridad, gobernanza, desarrollo, ayuda humanitaria, sanidad, asistencia económica, etc.) de todos los contribuyentes.

El CIP arrancararía con la aprobación de la Estrategia Integral de la coalición desarrollada por el MNISP y se fundamentaría en la constitución de un foro de implementación interagencias que congregara a

⁴ VV.AA.: *Key Elements of a Comprehensive Approach: A Compendium of Solutions*, pp. III/I-III/24, USJFCOM, Suffolk, 2009.

⁵ VV.AA.: *Multinational Experiment 5 (MNE5)...*, *opus citada*, pp. II/5-II/16.

UNIDAD DE ACCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE INTEGRAL

los representantes de las agencias, actores y organizaciones comprometidas o con intereses en la crisis y que gozara de la potestad para revisar la Enfoque Integral de la coalición con el objeto de acomodarla a la realidad operativa sobre el terreno. Una vez asumida la estrategia, el grupo actuaría como foro de coordinación de las distintas actividades sectoriales y su permanente integración para velar por la unidad de acción en la consecución de los objetivos estratégicos y el logro de la situación final deseada.

Y para garantizar la eficaz consecución del CIP, Estados Unidos constituyó la tercera y última área de experimentación necesaria para lograr la unidad de acción, denominada CIME (*Cooperative Implementation Management and Evaluation*)⁶. Su objeto era evaluar las actividades realizadas, los efectos conseguidos y la marcha de la situación en el logro de los objetivos estratégicos y la situación final deseada, y en caso de necesidad, realizar cuántas correcciones fueran necesarias. Para ello, el concepto no sólo propuso que todos los participantes (militares, civiles, públicos o privados) adoptaran unos estándares de medida comunes, exhaustivos y permanentes con el objeto de homogeneizar el análisis del impacto de la operación, sino que intentaron aplicar, sin demasiado éxito, la nueva métrica MPICE (*Measuring Progress In Complex Environments*) que estaba siendo desarrollada por Estados Unidos en aquellos momentos para evaluar la marcha de los conflictos afgano e iraquí⁷.

Cabe destacar que ambas iniciativas finalmente se unificaron en una única área funcional denominada CIPME (*Cooperative Implementation Planning, Management and Evaluation*)⁸. El motivo de fusionarlas fue que, desde el primer momento y tras comparar los borradores iniciales de ambos conceptos, se apreció que requerían una coordinación tan grande que su integración era la solución más eficiente. Aunque *a priori* irrelevante, este hecho tiene importantes implicaciones prácticas para la consecución de la unidad de acción en el marco del Enfoque Integral: pone de manifiesto que la valoración inicial del conflicto y la concertación políticoestratégica para pactar la situación final deseada,

⁶ *Ibidem*, pp. III/2-III/18.

⁷ AGOGLIA, J.; DZIDDZIC, M. and SOTIRIN, B.: *MPICE (Measuring Progress in Conflict Environments)-A metrics framework for assessing conflict transformation and stabilization*, United States Institute for Peace, Washington D.C., 2010.

⁸ VV.AA.: *Key Elements of a Comprehensive Approach...*, *opus citada*, pp. IV/1-IV/28.

UNIDAD DE ACCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE INTEGRAL

los objetivos estratégicos, la asignación de recursos y la atribución de responsabilidades entre todos los participantes deben realizarse al más alto nivel con el objeto de sentar las bases de la unidad de acción en la operación.

Sin embargo, en el plano operativo solamente se lograrán cuando el planeamiento, la ejecución y el análisis del impacto y los efectos de las acciones se observen en conjunto, se planteen de manera integrada y se ejecuten simultáneamente. ¿Por qué? Porque los logros de los distintos actores en cada uno de los sectores que componen la operación (seguridad, desarrollo, economía, diplomacia, gobernabilidad, etc.) no sólo afecta al resto de las actividades y condiciona el conjunto de la misión; sino que de esta forma se incrementa sensiblemente la flexibilidad del proceso puesto que los efectos observados en cada una de las áreas son empleados para reajustar el planeamiento y las acciones sectoriales o conjuntas. Ello facilita la unidad de acción para el logro de los objetivos estratégicos y la situación final deseada.

Además de su integración, estas áreas contenían algunas iniciativas específicas para avanzar en la unidad de acción. Éste es el caso de la constitución de un grupo interagencias con la misión de planificar las actividades sobre el terreno y que congregara a todos los actores relevantes, pusiera en común los intereses sectoriales y limara las diferencias institucionales y prejuicios culturales de las distintas agencias y organizaciones implicadas; o la creación de la figura del «director de orquesta» que, empleado para enlazar el nivel político-estratégico, el operacional y el táctico, se encargaría de liderar las discusiones, facilitar los debates y actuar como *primus inter pares* en caso de surgir escollos que impidieran o dilataran excesivamente la toma de decisiones, velando así por la Unidad de Acción a lo largo de todo el proceso de planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades⁹.

De todas formas, es preciso recordar que a pesar de la voluntad para aglutinar la mayor cantidad de participantes en el Enfoque Integral con el fin de lograr la unidad de acción en la gestión de crisis, siempre existirán actores –en especial aquellos que estén interesados en mantener el *statu quo* o aquellas organizaciones que pretendan pro-

⁹ Una interesante reflexión sobre los múltiples usos de un foro de estas características puede hallarse en: CONNING, C. de: *Integrated Planning and Coordination in Complex Peacebuilding Operations*. ANKERSEN, C.: *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Operations. Emerging Theory and Practice*, pp. 52-74, Routledge, Londres, 2007.

UNIDAD DE ACCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE INTEGRAL

teger su plena independencia— que no desearán mantener ningún tipo de relación con el resto; o bien aquellos —en especial ONG— que intentarán participar en los foros y estar presentes en los procesos de toma de decisiones pero se desmarcarán de la unidad de acción. Ante esta eventualidad, durante el MNE5 se consideró conveniente establecer una mínima comunicación con aquellos actores que rechacen cualquier tipo de colaboración con el objeto de evitar las divergencias y limitar las duplicidades; mientras que aquellos actores que deseen participar en la toma de decisiones sin comprometerse con el Enfoque Integral, se consideró que por mucho que éstos tuvieran visiones u objetivos similares, sólo se podría compartir información pero no acordar ningún plan común, pues ello dilataría en exceso el proceso, limitaría la autonomía operativa de los participantes en el Enfoque Integral y ralentizaría su adaptación al cambiante entorno de la crisis.

En resumen, el logro de la unidad de acción entre todos los participantes y en todas las fases y niveles de la operación es un factor determinante para el éxito del Enfoque Integral. Sin embargo, su configuración en un marco multinacional e interagencias no sólo constituye uno de los mayores retos a los que se enfrentan los participantes en la gestión de una crisis, se vislumbra como uno de los principales puntos de fricción entre los contribuyentes a lo largo de toda la misión y es uno de los factores que más puede condicionar la efectividad de cualquier operación integrada; sino que exceptuando los progresos realizados en el marco del MNE5 y que no han sido aplicados por ningún país u organización de nuestro entorno, todavía no se ha implementado ninguna respuesta efectiva encaminada a garantizar la Unidad de Acción a nivel multinacional e interagencias. Esta circunstancia condiciona la aplicabilidad práctica del Enfoque Integral y constituye el principal escollo para la eficaz aplicación de esta iniciativa que pretende convertirse en el nuevo paradigma para la gestión de crisis complejas.

Y es que tal y como se ha expuesto a lo largo de las páginas anteriores, el grueso de las iniciativas planteadas hasta la fecha —«tres D», «tres D más C», Enfoque Gubernamental, las Misiones Integradas de Naciones Unidas o las concepciones de Enfoque Integral desarrollados por la Alianza Atlántica y la Unión Europea —priman la coordinación interna de las agencias que operan bajo el amparo de una misma organización en detrimento de la cooperación práctica con los actores externos, lo que incide negativamente en la consecución de esta unidad

UNIDAD DE ACCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE INTEGRAL

de acción entre todos los participantes y a todos los niveles y fases de la operación. Igualmente, aunque varias de estas iniciativas también plantean la conveniencia de incrementar la comunicación entre los distintos participantes en la gestión de la crisis, coordinar –en la medida de lo posible– una situación final deseada y unos objetivos estratégicos comunes o cooperar con ellos en el plano operativo, en ninguno de los casos proponen medidas específicas para lograr estos fines ni tampoco ofrecen procedimientos concretos para la concertación de los medios a emplear o las líneas de acción a desarrollar sobre el terreno.

En consecuencia, es probable que cualquier acuerdo de mínimos en los planos político y estratégico –motivado tanto por una voluntad efectiva para resolver la crisis o por simple oportunismo político de las distintas partes– tenga unos limitados efectos en los niveles operacional y táctico, requiriendo una vez más la coordinación *ad hoc* entre los distintos actores que deseen cooperar sobre el terreno.

En definitiva, aunque la unidad de acción multinacional e interacciones es fundamental para lograr un Enfoque Integral realmente efectivo, factores como la rivalidad institucional, el oportunismo político, la desconfianza estratégica o la falta de voluntad real están limitando enormemente el impacto de esta novedosa iniciativa para la gestión de crisis complejas.

GUILLEM COLOM PIELLA

*Profesor del Instituto Universitario
«General Gutiérrez Mellado»*

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. RAFAEL CALDUCH CERVERA

*Catedrático de Relaciones Internacionales
de la Universidad Complutense de Madrid.*

Coordinador: D. RICARDO GALÁN MORENO

*Capitán de navío
y profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa del CESEDEN.*

Vocales: D. FABIÁN SÁNCHEZ GARCÍA

General de brigada del Ejército de Tierra (reserva).

D. GUILLEM COLOM PIELLA

Profesor del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».

D. FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ

*Capitán de corbeta
y profesor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas del CESEDEN.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA*

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación
16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea

* Los Documentos de Seguridad y Defensa están disponibles en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.

20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular

41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa
42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea
43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos