

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/09/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=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