

30/2017

17 de marzo 2017

*Francisco Javier Quiñones de la Iglesia**

Un examen de las causas profundas de los conflictos en la Posguerra Fría. Actores civiles y militares: diferentes aproximaciones

Un examen de las causas profundas de los conflictos en la Posguerra Fría. Actores civiles y militares: diferentes aproximaciones

Resumen:

Con el final de la Guerra Fría y la política de bloques desapareció la amenaza de un gran conflicto entre Estados, pero el espacio que reclamaba la violencia armada en las relaciones humanas lo ha ocupado un nuevo tipo de conflictos. La naturaleza interna de estos no impide que sus efectos se sientan en el nivel internacional, lo que ha transformado profundamente su fisonomía. Aunque su esencia parece que continúa siendo política, a esta se le suman nuevos factores que conforman una naturaleza del conflicto distinta, más compleja. Dicha complejidad requiere la colaboración de múltiples actores, civiles y militares, durante todo el espectro del conflicto, especialmente durante la fase de consolidación de la paz. Las relaciones entre estos actores buscan maximizar su eficacia, pero aquellas a menudo se tensan debido a la divergencia de enfoques y objetivos.

Abstract:

The end of the Cold War and bloc politics took with the threat of a major conflict between states, but the space claimed by the armed violence in human relations has been filled by a new type of conflict. Their core nature, does not prevent their effects to replicate at

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

the international level, which has changed its appearance deeply. Although its essence seems to remain political, new factors performs a new and more complex conflict. Such complexity requires the collaboration of multiple actors, both civilian and military, throughout the full range of conflict, but especially in the peacebuilding processes. Relations between these actors seek to maximize their effectiveness but those often tense due to divergence of approaches and objectives.

Palabras clave:

Conflicto armado interno, globalización, identidad, gestión de crisis, relaciones civiles-militares.

Keywords:

Civil-military relations, crisis management, globalization, identity, internal armed conflict.

Introducción

El sistema internacional atraviesa en la actualidad unos procesos de cambios estructurales, que comenzaron a ser visibles a finales de los años ochenta del siglo pasado. No obstante, sus antecedentes se podrían rastrear hasta la descolonización, a comienzos de la década de los años sesenta del siglo xx. Si nos circunscribimos al ámbito de la seguridad internacional, existen dos factores que han contribuido poderosamente a potenciar los efectos de esos cambios, o quizás sería más preciso decir que han sido ellos sus responsables; la disolución de la Unión Soviética y la globalización. El súbito desmoronamiento del régimen comunista, dejó a Estados Unidos como virtual vencedor de la Guerra Fría, por lo que se erigió como la única potencia capaz de intervenir en el momento y lugar del Globo que eligiese. De este modo, pudo disfrutar de un intenso, aunque breve momento unipolar¹.

La hiperpotencia, como denominó Hubert Vedrine² a Estados Unidos, asumió una serie de planteamientos de cara a la nueva era postsoviética que no tardaron en demostrarse erróneos. Quizás el más grave de ellos fue asumir que en el nuevo entorno estratégico, la amenaza de la guerra se vería drásticamente reducida³. Pero bajo los efectos de las dinámicas globalizadoras, los asuntos mundiales ya habían sobrepasado el punto de no retorno. La globalización es un fenómeno que es necesario analizar para comprender el entorno en el que surge y se realimenta el nuevo conflicto armado de la Posguerra Fría. Un conflicto complejo, con raíces históricas, socio-culturales y étnicas, que invariablemente aparece asociado a la lucha por los recursos. Este será el objeto de estudio del presente documento, que abordaremos inicialmente desde un punto de vista histórico, cuyo marco espacio-temporal, comprobaremos como se verá desbordado por los efectos de los procesos globalizadores.

¹ Krauthammer, Charles, «The Unipolar Moment», *Foreign Affairs Vol. 70, N.º 1*, 23-33, 1990-199, 23-24.

² Hubert Vedrine: político socialista francés. Fue ministro de Asuntos Exteriores de la República entre 1997-2002. Acuñó este término para referirse a Estados Unidos tras la caída de la Unión Soviética. Mientras el resto de potencias influían en sus espacios regionales; Estados Unidos, por el contrario, podía hacer sentir la suya de forma global.

³ Krauthammer, *op. cit.*, 23.

Mundialización y globalización

La *globalización* es un término que se ha instalado de forma permanente en el discurso, aunque a menudo se utilice de forma inapropiada. Es comprensible, puesto que fuera de los círculos especializados de las ciencias sociales, no existe una verdadera reflexión sobre su significado. Reflexión que por otra parte no es sencilla, puesto que en ocasiones se tiende a confundir este término con el de *mundialización* que, aunque ambos están relacionados directamente, no son sinónimos. La *mundialización* hace referencia a un proceso histórico por el que las sociedades se han ido transformando hacia un ente internacional, muy diferente al modelo que surgió del Tratado de Westfalia en 1648⁴. En la última parte del siglo xx, la globalización aceleró ese proceso⁵.

La *mundialización* se refiere pues, a la conformación de una sociedad que tiende a universalizarse en todos sus términos; geográficos, temporales, políticos, económicos, militares, culturales, científicos o comunicativos. Su referente hasta después de la Segunda Guerra Mundial ha sido el occidentalismo, o más exactamente el europeísmo; en el que su actor principal era el modelo westfaliano de estado. La característica distintiva del viejo modelo es su capacidad para ejercer de forma efectiva el control sobre su territorio y la población que lo habita. El poder del estado westfaliano se materializa en que controla el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de sus fronteras⁶. Sin embargo, los procesos mundializadores, acelerados en la última década del siglo xx, han difuminado los marcos de referencia estatales propios del antiguo modelo, a la vez que crecen las relaciones de interdependencia entre los actores del sistema internacional⁷. El proceso globalizador, por otra parte, resulta mucho más relevante, e incluso imprescindible, para establecer el marco conceptual en el que pretendemos situar este

⁴ Firmado el 24 de octubre de 1648, puso fin a la guerra de los Treinta Años. Supuso el final de las guerras de religión en Europa y dio paso al principio de la soberanía nacional que conformará el modelo de Estado que ha perdurado hasta la actualidad.

⁵ Del Arenal, Celestino, «*Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones Internacionales*», Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz, Universidad del País Vasco, N.º 1, 2008, 184 y 185.

⁶ Un Estado se denomina débil o frágil cuando pierde parte de estas capacidades, que son ocupadas por otros actores ajenos al Estado. Ante la pérdida total de aquellas, hablamos del colapso del Estado o Estado fallido.

⁷ Kenneth Waltz, referente del realismo estructural, entendía la interdependencia en un doble sentido; como mutua sensibilidad y como propia vulnerabilidad. Waltz recurre a la teoría económica para explicar que las relaciones entre actores del sistema internacional no son igualitarias. Según ello, Estados Unidos sería mucho menos vulnerable en sus relaciones económicas bilaterales con España que viceversa. Por el contrario; Keohane y Nye, desde la escuela liberal, explican el fenómeno como aquella dependencia mutua que produce efectos recíprocos en los Estados.

trabajo. Pero no será una tarea sencilla, puesto que ni siquiera existe consenso entre los especialistas en cuanto a lo que realmente comporta el fenómeno. Sus opiniones discurren desde concepciones meramente ideológicas hasta la más habitual, que asimila la globalización a la dimensión económica de la mundialización, lo que constituye una simplificación. No obstante, como ambos procesos se encuentran íntimamente relacionados, nuestra aproximación al concepto de la globalización recurrirá también al marco espacio-tiempo.

Si la mundialización utilizaba este marco de referencia para explicar las interacciones entre los Estados como únicos actores del sistema internacional, la globalización supondría la superación de dicho marco. El incremento exponencial de las relaciones de interdependencia entre actores internacionales⁸ se manifiesta por la instantaneidad y multilocalidad de las interacciones económicas, políticas, informativas, tecnológicas, culturales y toda clase de relaciones humanas. En cualquier caso, los elementos clave serían; la ubicuidad de los actores y la instantaneidad de sus acciones, como causantes de las interdependencias complejas que están conformando una nueva sociedad global⁹. Obviamente, los procesos globalizadores, que se aceleraron tras el desmoronamiento de la Unión Soviética, no habrían sido posibles sin las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Globalización y conflicto

Como todo proceso evolutivo o de cambio en el seno de las sociedades, la globalización también presenta luces y sombras. Por una parte, ha conseguido sacar de la pobreza a millones de seres humanos, especialmente en Asia y África. Así lo indican, por ejemplo, los informes periódicos de la ONU (Naciones Unidas) sobre el desarrollo de los objetivos del milenio. Aun teniendo en cuenta que hablamos de cifras macro, el informe correspondiente a 2015 nos muestra que la tasa de pobreza extrema¹⁰ se ha reducido progresivamente en la mayoría de las áreas en desarrollo desde 1990. Como ejemplo de esta tendencia, en la región subsahariana el índice de pobreza extrema se ha reducido

⁸ Nos referimos también a actores no estatales supra y sub estatales, pero cuyas acciones tienen impacto en el nivel global.

⁹ Del Arenal, *op. cit.*, 218 y 219.

¹⁰ Porcentaje de personas que viven con menos de 1.25 \$ al día.

en diez y seis puntos porcentuales desde aquel año y en seis desde 2011. En 1990 representaba un 57%; en 2011 un 47% y en 2015 se había reducido al 41%¹¹.

Por el contrario, los efectos negativos de la globalización ahondan la brecha de las desigualdades, que ya no se reducen a la tradicional norte-sur, sino que también aparecen en el nivel intrarregional. Según Amnistía Internacional, cerca de mil millones de personas¹² sufren malnutrición crónica y los pronósticos multiplican por dos esa cantidad para el año 2030. La relación entre la falta de desarrollo y la pobreza con la proliferación de conflictos armados resulta especialmente visible en África, donde los países en conflicto presentan los índices mundiales más altos de pobreza y los más bajos de desarrollo¹³. De esta forma se realimenta el círculo vicioso de la pobreza y la violencia armada.

Establecido el marco global de los conflictos actuales, comprenderemos las dificultades que plantea en tal escenario la gestión de crisis. Las políticas ministeriales dejan de ser válidas, ya que incluso el marco interministerial queda superado por la complejidad de la conflictividad contemporánea. Por lo tanto, la opción más razonable, quizás la única, sea la aproximación integral al problema, lo que significa contemplarlo desde sus aspectos civiles y militares. Pero a menudo, la discrepancia entre ambos puntos de vista complica enormemente las relaciones entre ambos actores. Discrepancia que suele ser mayor cuando intervienen actores no estatales, como las ONG.

En primer lugar, analizaremos las características distintivas de los conflictos actuales, donde prestaremos especial atención al factor identitario. Como consecuencia de ello, nos plantearemos en qué medida resulta apropiado aplicar el concepto de las *nuevas guerras*, introducido por Mary Kaldor¹⁴, a este *nuevo tipo de conflicto*. A continuación, se estudiará la evolución de las relaciones-civiles militares en los procesos de consolidación de la paz y gestión de crisis, así como las dificultades para la cooperación entre ambos. Por último, expondremos las conclusiones finales que, en cualquier caso, deberán

¹¹ Naciones Unidas, «Objetivos de Desarrollo del Milenio», Informe 2015, 14. Disponible en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf consultado el 2/12/16.

¹² La población mundial se estima en 6.800 millones de personas. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/desc/> Consultado el 18/12/16.

¹³ Deen, Thalif; «Los conflictos armados agravan la pobreza rural en África», International Press Service (IPS), 7 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2016/01/los-conflictos-armados-agravan-la-pobreza-rural-en-africa/> Consultado el 17/12/16.

¹⁴ El término se debe a Mary Kaldor que en 1999 lo introdujo en el discurso académico a través de su libro; *Nuevas y Viejas Guerras: Violencia Organizada en la era global*. Kaldor desarrolló el concepto a partir de la experiencia de la guerra de los Balcanes, en la última década del siglo xx.

considerarse parciales y con carácter generalista. En un próximo trabajo pretendemos aplicar lo desarrollado en el presente documento, y sus conclusiones, al caso maliense. Este conflicto, lo tomaremos como un ejemplo de libro de texto donde podremos aplicar las ideas y puntos de vista que el lector encontrará a continuación.

El Siglo de la Violencia: las semillas de los nuevos conflictos de la Posguerra Fría

El siglo xx ha sido denominado el *siglo de la violencia*, aunque algunos autores, como el profesor Enzo Traverso de la universidad de *Picardía Julio Verne* de Amiens (Francia), consideren banal esa categorización¹⁵. Sin considerar otros conflictos, opinamos que la cantidad ingente de vidas humanas que se cobraron las dos guerras mundiales del siglo pasado¹⁶, y el nivel de destrucción material, desconocido hasta entonces, justifican sobradamente el calificativo. La PGM (Primera Guerra Mundial) ha quedado asociada a la guerra de trincheras y a las terribles matanzas de soldados, aunque fue en los primeros meses del conflicto cuando tuvieron lugar las mayores carnicerías. Ello se debió a la fatal combinación de dos factores, uno de cambio y otro de continuidad. Por una parte, los avances tecnológicos propios de la industrialización que se trasladaron al armamento y por otro, la mentalidad tradicional de las élites decisorias que, aun siendo capaces, se dirigían por unos convencionalismos absolutamente rígidos.

El desprecio que la doctrina militar francesa parecía demostrar hacia la vida de los soldados, era en el fondo producto de su obsolescencia¹⁷. Las relativamente pocas ametralladoras presentes en el frente en el verano de 1914 causaron un número pavoroso de bajas¹⁸. La PGM supuso la primera guerra total, donde podríamos

¹⁵ Traverso, Enzo, «*Memoria y conflicto: las memorias del siglo XX*». Conferencia celebrada en el CCCB (Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona), 11 de noviembre de 2002. Disponible en: http://www.cccb.org/rcs_gene/traverso.pdf consultado el 21/11/16

¹⁶ Las estimaciones oscilan entre los cincuenta y ochenta millones de muertos entre ambas guerras. De ellos sesenta corresponderían a la guerra de 1939-1945, incluyendo los seis millones de judíos exterminados en el Holocausto.

¹⁷ El Ejército francés de 1914 seguía aferrado a los preceptos tácticos y doctrinales que le proporcionaron la victoria en la guerra franco-prusiana de 1870. En concreto, el alto mando francés aplicaba estrictamente la doctrina de la *ofensiva a ultranza*. De acuerdo con ello, una parte del Plan XVII contemplaba una serie de ofensivas en la región de Alsacia-Lorena. Con ellas, se confiaba en poder desequilibrar un eventual ataque alemán que, desde más al oeste, solo podía tener como objetivo París. A la postre, los ataques costaron al Ejército francés cerca de 200.000 muertos (y casi otros tantos al bando alemán), pero no lograron sus objetivos. Por diversas causas, los generales franceses no contemplaron otra opción, como una maniobra retardadora que desgastase a las fuerzas enemigas antes de la línea del Marne. En cambio, buscaron incansablemente la batalla decisiva mediante la acción ofensiva, sin tener en cuenta la variable que introducía la tecnología en los antiguos métodos.

¹⁸ Hastings, Max; «*1914, el año de la catástrofe*», Barcelona, Grijalbo, 2013, 212 y 213.

considerar que se puso en práctica el concepto de guerra ideal o absoluta de Clausewitz¹⁹. Esta a su vez, se opone a la guerra real, limitada por el objetivo político²⁰. La Sociedad de Naciones (1919) se creó con la noble intención de terminar con todas las guerras y más tarde, el Tratado de Briand-Kellog (1928), que se denominó pretenciosamente como de prohibición de la guerra, intentó reforzar el sistema de seguridad colectiva que surgió después de 1918.

Sin embargo, el fracaso de ambas iniciativas dejó expedito el camino a peligrosas dinámicas durante los años veinte y treinta. Esos años, fueron testigos de la creciente inestabilidad continental y del auge de los totalitarismos en Europa y Asia que dejaron libre el camino hacia una nueva guerra. Los regímenes recién llegados se desarrollaron con rapidez, alimentados por un discurso violento y excluyente, en el que la identidad nacionalista se complementaba con la identidad racial. Finalmente, la única válvula de escape posible fue nuevo conflicto. La SGM (Segunda Guerra Mundial) sería más destructiva aún que la anterior.

El coste en vidas, sufrimientos y perjuicios económicos hizo que los vencedores se preguntasen si había merecido la pena la victoria. Hoy día no cabe lugar a duda tras considerar las consecuencias que hubiese acarreado para el mundo la victoria de las potencias del Eje. El aspecto quizás más desconcertante de la forma en que Alemania y Japón condujeron las hostilidades fue, posiblemente; la maldad intrínseca que presidía sus políticas expansionistas. Reconocemos que la maldad no sería una variable adecuada para un estudio académico sin incurrir en el sesgo; pero las políticas mecanizadas, fríamente diseñadas para exterminar a pueblos enteros, no encuentran precedente histórico²¹. El desmoronamiento de los fundamentos espirituales y culturales de la civilización, junto a la toma de conciencia de que una absoluta amoralidad podría ir asociada al talento y a la formación, resultaron ser mucho más inquietantes que la reconstrucción de las ciudades destruidas²².

¹⁹ Una vez iniciada la acción violenta, esta se continuará impulsada por su propia lógica hasta sus últimas consecuencias. Se desencadenan acciones recíprocas teóricamente ilimitadas.

²⁰ Clausewitz, Klaus von, «*De la Guerra*», Buenos Aires, Astri, 2003, 21-28.

²¹ El genocidio armenio llevado a cabo por los turcos durante la PGM podría ser el precursor de los exterminios masivos de la SGM.

²² Weinberger, Gerhard L., «*Un Mundo en armas. La Segunda Guerra Mundial: una visión de conjunto*», Barcelona, Grijalbo, 1995, 1020-1022..

Concepciones de la Guerra: Las guerras justas

Desde una perspectiva filosófica, una mirada a los conflictos del Siglo de la Violencia no podría ignorar los conceptos del *ius ad bellum*²³ y del *ius in bello*²⁴. Ambos han desempeñado un papel trascendental en las concepciones que, sobre la guerra, han dominado en Occidente a lo largo de su historia. Sin embargo, en el contexto de las *nuevas guerras*, han sido enérgicamente contestados por su presunta instrumentalización, «Is the war on terror a struggle between Islam and the West? Is it a clash of civilisations?»²⁵. En el siglo V, San Agustín de Hipona (Túnez, 354-430 d.C.) se vio obligado a contemporizar con el poder y los pacifistas cristianos, para lo que elaboró su teoría de la *guerra justa*. En su obra *La ciudad de Dios*, pretende complacer a belicistas y pacifistas: «Hay algunas excepciones, sin embargo, a la prohibición de no matar, señaladas por la propia autoridad divina. En esas excepciones [...]. De ahí que no quebrantaron, ni mucho menos, el principio de no matarás, los hombres que, movidos por Dios, han llevado a cabo guerras»²⁶.

San Agustín, incluso, rescata el punto de vista aristotélico sobre el objetivo de la guerra, que no es otro que lograr la paz; por lo que esta sería entonces el fin último de la guerra. Este aspecto también lo encontraremos en el pensamiento de Clausewitz, aunque este afirme que el motivo para hacer la paz surge de un cálculo racional de probabilidades²⁷. El problema supera los límites teóricos, ya que invariablemente cada bando persigue la paz impuesta por él mismo, en sus propios términos. San Agustín escribió que; incluso los malvados anhelan la paz, es la injusticia del enemigo la que obliga al hombre sabio a declarar guerras justas²⁸.

Ocho siglos después, Santo Tomás de Aquino (Nápoles, 1224-1274) aceptó el planteamiento agustiniano del *ius ad bellum*, pero puesto que todos los que promueven guerras declaran que su causa es la justa, elaboró una nueva teoría para diferenciar las

²³ La guerra justa.

²⁴ La justicia en la guerra.

²⁵ Ashbourne College Government & Politics, «*Conflict, War and Terrorism*», Disponible en: <https://politics-blog.ashbournecollege.co.uk/unit-4-extended-themes-in-political-analysis/route-d-global-political-issues/conflict-war-and-terrorism/> Consultado el 05/01/17.

²⁶ San Agustín, *La ciudad de Dios*, Vol I, Lib I, Cap 21, en García Caneiro, José y Vidarte, Fco. Javier, «*Guerra y filosofía. Concepciones de la guerra en la historia del pensamiento*», Valencia, Tirant lo Blanch. 2002, 38 y 39.

²⁷ Clausewitz, Klaus von, *op. cit.*, 50 y 51.

²⁸ García Caneiro, José y Vidarte, Fco. Javier, *op. cit.*, 39.

guerras justas de las que no lo son. Los tres argumentos que justificarían la guerra serían: que sea declarada por el legislador, que la causa sea justa y, por último, que exista una recta intención. Este tercer requisito, peligrosamente evanescente, se refiere a la búsqueda de la paz, y de forma implícita comprende los aspectos bondadosos de la finalidad y de los medios empleados en la guerra. Queda así constituido el principio del *ius in bello*²⁹. Como hemos mencionado anteriormente, ambos han sido conceptos centrales en Occidente y el marco jurídico que ha avalado las últimas intervenciones internacionales en los *nuevos conflictos* así parecen corroborarlo³⁰.

Aproximación a los conflictos armados del siglo XXI: novedad o continuidad

Asumimos el riesgo de apoyarnos en el concepto de *nuevas guerras* de Mary Kaldor a pesar de que una parte del mundo académico cuestiona su validez. Algunos críticos consideran que faltan pruebas empíricas y otros; que las pretendidas novedades en realidad no lo son, puesto que, por ejemplo, ya aparecían en las guerras coloniales³¹. Debemos reconocer que el calificativo *nuevo* se utiliza quizás de forma expansiva, puesto que en lo que se refiere a la conflictividad actual, persisten marcadas trazas de continuismo. Sin embargo, debido a que las características de su fisonomía contrastan visiblemente con el modelo de conflicto interestatal tradicional asociado a la época bipolar, nos parece adecuado el término de Kaldor. No obstante, lo emplearemos de forma restrictiva para referirnos al patrón que siguen los conflictos tras el 11-S.

La inestabilidad y la violencia persisten en la Posguerra Fría y, al igual que la globalización ha transformado las relaciones sociointernacionales y difuminado los límites del referente estado, la fisonomía del conflicto también se ha transformado. Las dificultades de la sociedad actual, pretendidamente global, para gestionar la conflictividad contemporánea, se debe en gran medida a las resistencias que presenta el marco estatal para adaptarse al global. Las relaciones entre los Estados se basan

²⁹ *Ibid.*, 41 y 42.

³⁰ Este aspecto se analizará con mayor detalle en el documento sobre el conflicto maliense que mencionamos en el epígrafe anterior. Asimismo, en el marco de los *nuevos conflictos* que aquí examinamos, también se relaciona íntimamente con el principio de la Responsabilidad de Proteger (RtoP). Este principio, adoptado en 2005 por Naciones Unidas tras intensos debates, amplía el contenido del de Soberanía, hasta entonces incuestionable.

³¹ Ebelshäuse, Mirko, «Old» and «New» Wars: *futile distinctions?*, Shabka (Network for a Global Society), Viena. Disponible en: <http://www.shabka.org/2013/07/15/old-and-new-wars-senseless-distinctions/> Consultado el 4/01/17.

básicamente aún en el concepto de soberanía, pero este se queda corto ante el origen multicausal de los nuevos conflictos, difíciles de clasificar en las tipologías existentes^{32,33}. Uno de los rasgos fundamentales del enfoque bajo el que se observan los *nuevos conflictos*, es el cambio del referente de la seguridad, que pasa del actor Estado al ser humano. Es precisamente esta consideración ampliada de la seguridad, la que recoge Naciones Unidas en su concepto de *Seguridad Humana*.

La imprecisión del concepto de las *nuevas guerras*, puede inducir a los decisores políticos a tomar soluciones militares, cuando se deberían prescribir soluciones políticas. Para ratificarlo, no olvidemos que los resultados inconclusos de más de una década de *guerra contra el terror* nos han confirmado que el poder militar tiene sus limitaciones. En los *nuevos conflictos*, la *niebla de la guerra* se hace más espesa cuando se pretende disociar la ideología (poder para implementar un programa político) de la identidad (poder del grupo) y a su vez ambos, de la causalidad económica; en la que el acceso a los recursos se explica por el afán de lucro³⁴. Estas teorías no consideran las variables que introducen factores como el sentimiento de agravio colectivo, real o imaginado, en grupos sociales o políticos y la búsqueda de una justicia distributiva³⁵.

En realidad, si alguna vez no han dejado de estarlo; en los conflictos actuales, identidad e ideología se confunden. El grupo persigue sus objetivos mediante la aplicación de un programa político, que invariablemente contempla el control de los recursos. Este programa, que es la expresión de la ideología que profesa el grupo, constituye a su vez el sello identitario del mismo. En los *nuevos conflictos*, las dimensiones sociopolítica y económica se funden íntimamente de forma que, en la práctica, dan lugar a una realidad nueva. Esta realidad compleja, aparenta ser indivisible y diferente a las contempladas hasta ahora. Por eso resulta tan difícil consensuar un criterio para conceptualizarlos.

Alcanzado este punto, retomamos el pensamiento de Clausewitz donde el general prusiano asegura que la naturaleza de la guerra es política. La guerra, escribió, no es solo un acto político, sino un instrumento político real; «una extensión de la actividad

³² García, Caterina, «Las Nuevas guerras del siglo XXI. Tendencias de la conflictividad armada contemporánea». Working Paper núm. 323. Barcelona: ICPS (Instituto de Ciencias Políticas y Sociales), adscrito a la Universidad de Barcelona, 2013, 4 y 5.

³³ Algunas de las más utilizadas son; la del (Sotckolm International Peace Research Institute (SIPRI); la del Peace Research Institute Oslo (PRIO) y la del Upsala Conflict Data Program (UDCP).

³⁴ Uno de los puntos de vista generalizados relaciona la causalidad de los nuevos conflictos con la actividad económica (ilícita) como motor de aquellos. Lo que puede constituir una peligrosa simplificación.

³⁵ García, Caterina, *op. cit.*, 19 y 20.

política, una perpetración de la misma por otros medios»³⁶. Sin embargo, las características de los *nuevos conflictos* nos inducen a plantear una nueva posibilidad; que, efectivamente, se esté produciendo una interesante mutación en la naturaleza de la guerra hacia un todo político-económico indivisible. La postura generalizada sobre la cuestión, que mantiene la naturaleza política invariable de la guerra³⁷ puede obedecer a la presencia de un componente continuista en el análisis. Este, reflejaría la dificultad natural del entendimiento humano para reconocer los cambios que se producen de forma paulatina e imperceptible en su entorno inmediato.

Colaboración civil-militar en los nuevos conflictos, una necesidad incuestionable

Quizás la lección aprendida más importante sobre los *nuevos conflictos* es que estos no terminan con una victoria militar. La gestión del posconflicto puede ser más importante incluso que la fase de combates y mucho más difícil de conducir, puesto que el riesgo de repunte de la violencia es alto³⁸. La violencia armada, el conflicto étnico, la lucha por los recursos y la acción de actores armados no estatales, desembocan además en la agresión premeditada contra los civiles. Esta combinación de factores genera las crisis humanitarias que aparecen normalmente asociadas a las de seguridad en los *nuevos conflictos*. Esta situación representa un serio desafío para las organizaciones e instituciones que tienen la responsabilidad de diseñar las políticas y conducir los procesos de consolidación de la paz³⁹.

Tras el cese de la violencia, comienzan los procesos de *peacebuliding*, aunque este límite no es riguroso pues la reconstrucción puede comenzar en una zona mientras en la adyacente aún se combate. En cualquier caso, como regla general, a medida que disminuye el nivel de violencia; los actores civiles adquieren protagonismo. Se necesita un interfaz efectivo entre la fuerza militar y las agencias civiles; especialmente en las misiones de estabilización, ya que contribuyen directamente a la reconstrucción del

³⁶ Clausewitz, Klaus von, *op. cit.*, 41. Cap. I ¿qué es la guerra?, párr. 24: La guerra es la extensión pura de la política por otros medios.

³⁷ Kaldor sostiene que las nuevas guerras se luchan por motivos políticos y que lo que las diferencian de las guerras clásicas (*clauswitzianas*) es el predominio de intereses de política interior, en lugar de las de política exterior.

³⁸ Las estadísticas demuestran que es más probable que reaparezca la violencia en el periodo comprendido entre los tres y los cinco años después del alto el fuego.

³⁹ Consolidación de la paz (Peacebuilding en inglés) es un término propio del sistema de NU. En realidad, se refiere a los procesos de reconstrucción del Estado tras el conflicto, por lo que en este epígrafe se utilizarán ambos indistintamente.

Estado y las estructuras sociales⁴⁰. La colaboración efectiva entre los actores civiles y militares resulta cada día más necesaria, pero no resulta sencillo establecer los límites competenciales, por lo que a menudo surgen fricciones.

Uno de los instrumentos creados para materializar esa colaboración ha ido el CIMIC (Cooperación cívico-militar). EL CIMIC surge en la OTAN tras la experiencia de la IFOR (Fuerza de Implementación de la Paz) en Bosnia-Herzegovina (1995), donde se reconoció su necesidad para apoyar al *Force Commander* en las misiones de mantenimiento de la paz *fuera de área*⁴¹, es decir; las que se ejecutan fuera del espacio Euro-Atlántico. La doctrina OTAN definirá el CIMIC como:

«The coordination and cooperation, in support of the mission⁴², between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organizations and agencies»⁴³.

El CIMIC se relaciona con la función de Asuntos Civiles (CA), pero existen grandes diferencias. CIMIC se centra en las necesidades humanitarias y CA en las militares. Esta trabaja específicamente el apoyo al entorno civil⁴⁴, mientras que la OTAN considera al CIMIC un instrumento para evitar duplicidades con las agencias civiles de ayuda humanitaria, de ahí el énfasis en la coordinación⁴⁵. El modelo más evolucionado del CIMIC lo estableció el Ejército estadounidense en Afganistán con la creación de los PRT (*Provincial Reconstruction Teams*). Pero desde el principio, las organizaciones humanitarias rechazaron la interferencia militar en los esfuerzos humanitarios. Percibían la iniciativa de los QiP (*Quip Impact Projects*) como una duplicación del esfuerzo humanitario y una amenaza para las competencias de las propias ONG⁴⁶.

⁴⁰ Francke, Volker, «*The Peacebuilding dilemma: Civil-Military cooperation in stability Operations*», *International Journal of Peace Studies*, Vol. 11. Núm. 2 Otoño/Invierno 2006, 5-25. Disponible en: www.gmu.edu/academic/ijps/vol11_2/11n2FRANKE.pdf Consultado el 15/01/2016.

⁴¹ Rehse, Peter, «*CIMIC: Concepts, Definitions and Practice*», Institute for Peace Research and Security Policy. University of Hamburg, Hamburgo. 2004. Disponible en: <https://ifsh.de/en> Consultado el 12/12/16.

⁴² La aclaración: «en apoyo a la misión»; resulta fundamental para enmarcar el contexto de aplicación del CIMIC. Una de las quejas más habituales de las organizaciones civiles al respecto es que; los militares tienden a interpretar la coordinación como subordinación.

⁴³ NATO APJ-3.4.9, (2013). «*Allied Joint Doctrine for Civil Military Cooperation*», 2013, Cap. 2, 2-1. Disponible en: www.cimic-coe.org/wp-content/.../AJP-3.4.9-EDA-V1-E1.pdf Consultado el 16/12/16.

⁴⁴ Aunque tiene sus orígenes en el Ejército estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial, el concepto Asuntos civiles se desarrolla en la época de la Guerra Fría. Constituía una función de apoyo para evitar que la población civil entorpeciera las operaciones militares.

⁴⁵ Francke, Volker, *op. cit.*, 8.

⁴⁶ *Ibid.*, 10.

Los PRT se suponían que servirían para extender la acción del GoA (*Government of Afghanistan*) por todo el territorio nacional afgano y proporcionar un entorno seguro para las organizaciones humanitarias⁴⁷. En realidad, supone la aplicación práctica de los tres elementos del concepto de *seguridad humana* de UN: seguridad, desarrollo y derechos humanos. No obstante, las organizaciones humanitarias criticaron la expansión del modelo debido a su incapacidad para proporcionar un entorno seguro y por comprometer la seguridad de las agencias humanitarias, fundamentalmente debido a la proliferación de QiP, que la población asociaba con una finalidad política⁴⁸.

La brecha entre las ONG y el componente militar en Afganistán se amplió al máximo cuando en el verano de 2004, MSF (Médicos sin Fronteras) abandonó el país tras veinticuatro años de actividad en el país. Aunque la razón esgrimida fue la muerte en junio de cinco de sus miembros por la insurgencia, en realidad MSF lo relacionaba con la proliferación de los PRT, que había difuminado las competencias entre las esferas civil y militar. Como consecuencia, el personal de MSF fue expuesto al riesgo de ser percibido como parte en el conflicto⁴⁹. Los PRT habían estrechado el *espacio humanitario* en el que se movían MSF y el resto de ONG y habían puesto en peligro al personal humanitario, que constituía un *objetivo blando* para la insurgencia⁵⁰.

España es consciente de la necesidad de contar con un sistema que normalice las actuaciones de las estructuras civiles y las militares en las intervenciones en el exterior. En primer lugar, se debe tener en cuenta que la participación en una misión de estabilización (el caso más complejo) responde a una decisión estatal. Eso significa la actuación interministerial⁵¹ y el recurso a fondos públicos, con los que se dotan muchas de las ONG que participan en las intervenciones. Sin embargo, después de más de dos décadas de experiencia en misiones exteriores, aún no existe una doctrina para la acción unificada de los diferentes actores que establezca procedimientos válidos, elaborados por todos ellos. La falta de coordinación y entendimiento que provoca esa disfunción,

⁴⁷ A partir de 2003, el concepto PRT fue adoptado por el resto de los países de ISAF.

⁴⁸ *Ibid*, 11

⁴⁹ Sedra, Mark, «*Civil-Military Relations in Afghanistan: The Provincial Reconstruction Team Debate*». World Press, (sin fecha). Disponible en: https://afghanhindsight.files.wordpress.com/2013/10/prt-m_sedra-paper-the-prt-debate-05.pdf. Consultado el 18/12/16.

⁵⁰ Francke, Volker, *op. cit.*, 11

⁵¹ Participan fundamentalmente; Defensa, Asuntos Exteriores y Cooperación e Interior.

tiene su origen en los niveles más altos y se asienta en el desconocimiento y desconfianza mutuos⁵².

La puesta en práctica en Afganistán del concepto CIMIC, pudo tener consecuencias negativas no previstas en lo que se refiere a la delimitación de cometidos con los OAH. Pero puesto que eso pertenece ya al ámbito de las lecciones aprendidas, lo reprochable sería que estas no se aplicaran. Pero lo cierto es que, en el complejo ambiente de los *nuevos conflictos*, algún tipo de cooperación civil-militar resulta imprescindible. El CIMIC funciona razonablemente bien en el nivel táctico e incluso en el operacional, sin embargo, en los niveles superiores, la necesidad de unificar acciones adquiere carácter estratégico. Esta necesidad alcanza a la esfera del planeamiento, conducción y ejecución de la política exterior, y se transfiere incluso a la comunidad internacional. Se trata del concepto mucho más amplio de la Coordinación Cívico-Militar, o CMC⁵³.

La creación de una estructura de coordinación cívico-militar semejante deberá tener en cuenta las diferencias tan acusadas que caracterizan a ambas esferas. De entrada, cada institución sigue sus propias inercias y la tendencia de las organizaciones, incluso en el mismo departamento, es a cooperar entre ellas solo cuando ya no quedan alternativas. El esfuerzo y la inversión en tiempo y recursos necesarios para que todos utilicen el mismo código de comunicación, parece que superan los inconvenientes de la acción específica. Sin embargo, aunque asumamos que esta sea la tendencia natural de organizar el trabajo en las organizaciones humanas, ante las condiciones que impone la gestión de los *nuevos conflictos* no resulta una alternativa aceptable. Los nuevos escenarios exigen una colaboración más íntima entre las actividades civiles y militares en todos los niveles, por lo que el uso de la ayuda humanitaria como instrumento de gestión de crisis, requiere de una estrecha coordinación⁵⁴.

⁵² Martínez y de los Reyes, Antonio, «Coordinación y cooperación entre las estructuras civiles y militares. Los instrumentos necesarios», en Santamarta del Pozo, Javier (coord.), *La cooperación entre lo civil y lo militar*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007, 249 y 250.

⁵³ Martínez y de los Reyes, Antonio, *op. cit.*, 253

⁵⁴ Raggio, Benito, «La cooperación civil-militar en las misiones humanitarias». *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad Humana*. Barcelona, CIDOB, 5 y 6 noviembre de 2008, 112. Disponible en: http://www.cidob.org/content/download/8280/84708/version/2/file/18_raggio_cast.pdf. Consultado el 19/12/16.

Es necesaria una doctrina común de actuación para los actores civiles y militares en el marco de los *nuevos conflictos*

El actor humanitario por excelencia, que ha servido de guía a las modernas ONG, es el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC); por lo que lo tomaremos como modelo para presentar el punto de vista de las organizaciones humanitarias sobre la cooperación cívico-militar. El ICRC es una organización humanitaria privada que, por su propia naturaleza, disfruta de un estatus especial. Por consiguiente; no está supeditado a intereses nacionales, pero contempla varias áreas en las que la cooperación con los militares es necesaria. Sin embargo, esta se llevará a cabo bajo unos principios rigurosos, orientados a mantener la autonomía de la organización humanitaria. Para empezar, considera el CIMIC exclusivamente como una función militar⁵⁵, sin embargo; los documentos del ICRC mezclan a menudo los términos CIMIC y CIMIR (Relaciones Civiles- Militares)⁵⁶.

La posición generalizada de las Organizaciones de Ayuda Humanitaria (OAH) es que, en las situaciones de posconflicto, o de consolidación de la paz; rechazan de plano que las fuerzas militares se impliquen en actividades de ayuda humanitaria. Así, se evitará que la población perciba que la acción humanitaria está asociada a objetivos políticos o militares. La excepción la constituye lo que el ICRC califica como *circunstancias excepcionales*, como podría ser un desastre natural que desborde las capacidades de las organizaciones humanitarias o una avalancha masiva de refugiados. En cualquier caso, la presencia de los medios militares debe restringirse al mínimo tiempo imprescindible⁵⁷. No obstante, el ICRC, dada su particular relación con lo militar; prefiere referirse a estas como de *complementariedad*.

Por otra parte, la conducción del posconflicto no deja de tener carácter político, con el que la fuerza militar colabora estableciendo un entorno seguro y las OAH, mitigando el sufrimiento de las víctimas. En cualquier caso, los principios de acción humanitaria de imparcialidad, neutralidad e independencia, deberían permanecer inviolables⁵⁸. Los

⁵⁵ El ICRC utiliza el término CIMIC solo cuando se refiere a las doctrinas militares de OTAN o UE.

⁵⁶ Rehse, Peter, *op. cit.*, 39 y 40.

⁵⁷ *Íbid*, 41 y 42

⁵⁸ Studer, Meinard, «*EL CIRC y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados*», Revista Internacional de la Cruz Roja, 2001. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdpup.htm> Consultado el 21/12/16.

actores militares y civiles, incluidos los OAH, que protagonizan los procesos de *Peacebuilding* en los *nuevos conflictos*, deberán respetar esos límites, con el fin de maximizar la eficacia de las políticas de reconstrucción. Esos límites podrán ser más o menos difusos según la fisonomía particular de cada conflicto, pero son límites al fin y al cabo. Podrían constituir la base sobre la que elaborar una doctrina común, consensuada entre el ámbito civil y el militar, para su actuación eficaz en el ambiente complejo que imponen los *nuevos conflictos* característicos del primer cuarto del siglo XXI.

Conclusiones

Muchos analistas y académicos explican los acontecimientos mundiales contemporáneos por los cambios radicales que se producen en las estructuras del sistema. Efectivamente, así lo hemos defendido en este trabajo. No obstante, y de forma más o menos consciente, hay ocasiones en las que se puede trasladar al lector un concepto erróneo: que en el propio cambio estriba la novedad. La idea del cambio constante, el agua del río que nunca se repite; es el *panta rei* de Heráclito, donde *todo fluye*. La oposición entre contrarios es la que anima el movimiento, impulsor de los cambios, y en cuyos orígenes; se encuentra el conflicto: la guerra, el *pólemos* para Heráclito, que es la génesis de todo.

Se recurre a la técnica de establecer marcos temporales para facilitar el estudio de acontecimientos trascendentales, o para reconocer los puntos de inflexión en los procesos de cambio. Así, existe suficiente acuerdo en reconocer la implosión del régimen soviético en 1991 como uno de esos puntos. Si bien establece un marco propio, o al menos adecuado, para el estudio de los *nuevos conflictos*; no podemos olvidar que aquellos procesos comenzaron mucho antes. Arrancan en Westfalia, inician su expansión mundial con la Industrialización y se amplifican brutalmente por las dos guerras mundiales del siglo XX, el Siglo de la Violencia. La primera mitad del siglo pasado fue un periodo de cambio permanente de estructuras, obradas con el concurso del conflicto, que culminó con el espejismo del fin de la Guerra Fría.

Una vez pasado el riesgo del conflicto nuclear, la política de bloques había acabado por dar estabilidad al sistema, pero su descomposición lo ha devuelto a la inestabilidad. La búsqueda del nuevo equilibrio no es pacífica; la traslación, el movimiento hacia un nuevo punto de equilibrio, que no dejará tampoco de ser efímero, recurre a los conflictos como instrumento de cambio. Los procesos históricos previos dejaron tensiones residuales,

que se mantenían bajo control en función de los intereses de las dos superpotencias. Una vez libres de las restricciones, parte de esas tensiones se liberan en la forma de conflictos internos que, debido a la presencia de poderosas variables como la globalización, tienen efectos en los niveles superiores del sistema. A estas pulsiones del sistema internacional las hemos denominado *nuevos conflictos*.

Las sociedades están embarcadas en un movimiento sin retorno hacia una estructura mundial que, muy posiblemente; adoptará la forma de algún tipo, aún indeterminado, de multipolarismo. Ese movimiento pone en entredicho la validez de los anteriores marcos de referencia, que amenazan con quedar inservibles. Uno de esos marcos es el Estado, cuyas costuras sufren una gran tensión, tanto desde el interior como desde el exterior del mismo. El recurso a la modalidad violenta del *pólemos* es la respuesta resistiva al movimiento por parte de las piezas del sistema que aún no han iniciado sus procesos de cambio. Por otra parte, las recetas que se pretenden aplicar recurren a los anteriores marcos; más actor Estado. Quizás la razón sea porque aún no se vislumbra la estructura que pueda sustituir al referente westfaliano, si es que debe ser así. Tal es el grado de incertidumbre sobre el futuro.

A pocas horas de vuelo de los espacios seguros y sin guerra de Occidente, los *espacios plurales de seguridad y paz* como los denominaba Holsti, la guerra es una realidad diaria para las sociedades que han perdido el tren de la globalización. Pero las nuestras, posheróicas, solo están dispuestas a aceptar los inconvenientes de una contienda si esta es limpia y rápida. Las élites se convencieron, y convencieron a sus sociedades, de que una superioridad tecnológica abrumadora limitaría la duración, el coste económico y las bajas propias. La Revolución en los Asuntos Militares, que coincidió con la última década de la Guerra Fría, propagó una nueva falacia; que era posible la aplicación quirúrgica de la fuerza y concluir favorablemente un conflicto sin coste humano, al menos propio. Los muertos eran del enemigo, cuya criminalización estaba asegurada porque servían a una ideología, confundida con la religión, perversa y malvada. Los *nuevos conflictos* eran *guerras justas*.

Francisco Javier Quiñones de la Iglesia*
Comandante de Artillería